JANVIER 2022 21_LEG_153

PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT

sur

l'initiative populaire cantonale « Pour la protection du climat »

et

PROJET DE DECRET

ordonnant la convocation du corps électoral afin de se prononcer sur l'initiative populaire cantonale « Pour la protection du climat »

et

RAPPORTS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

**sur le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts –
Pour contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique, la Caisse de pension de l'Etat de Vaud (CPEV) doit désinvestir les énergies fossiles ! (15_POS_149)**

et

**sur le postulat Vassilis Venizelos et consorts –
Placement de la BCV : pas de pétrole mais des idées ! (20_POS_212)**

et

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

**à l'interpellation Vassilis Venizelos –
De quelle couleur est le portefeuille financier de la BCV et de la CPEV ? (20_INT_53)**

VISIT…

LANZAROTE

Caliente.COM

TABLE DES MATIÈRES

1. L'initiative « Pour la protection du climat »......3
1.1 Rappel du texte de l'initiative......3
1.2 Validité, récolte et dépôt de l'initiative......4
1.3 Procédure......4

2. Préavis du Conseil d'Etat......5
2.1 Les bases de la politique climatique......5
2.1.1 Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)......5
2.1.2 Accord de Paris......5
2.1.3 Les engagements de la Confédération......6
2.1.4 Le rôle des cantons dans la politique climatique......7
2.1.5 Les bases légales vaudoises en faveur de la protection du climat......7
2.1.6 Les dispositions climatiques dans les autres cantons.......8
2.2 Commentaires sur les dispositions de l'initiative......9
2.2.1 Modifications proposées à l'art. 6 Cst-VD (Buts et principes)......9
2.2.2 Nouvel article 52b Cst-VD et dispositions transitoires......10
2.2.3 Modifications proposées à l'article 162 Cst-VD et dispositions transitoires......14
2.3 Consultations......16
2.4 Position du Conseil d'Etat......18

3. Rapport du Conseil d'Etat au postulat Jean-Michel Dolivo et consorts - Pour contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique, la Caisse de pension de l'Etat de Vaud (CPEV) doit désinvestir les énergies fossiles ! (15_POS_149)......19
3.1 Rappel du postulat......19
3.2 Réponse du Conseil d'Etat......20
3.2.1 La Charte d'investissement responsable......21
3.2.2 « Stratégie climatique des investissements »......22

4. Rapport du Conseil d'Etat au postulat Vassilis Venizelos et consorts – Placement de la BCV : pas de pétrole mais des idées ! (20_POS_212)......24
4.1 Rappel du postulat......24
4.2 Réponse du Conseil d'Etat......25

5. Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Vassilis Venizelos - De quelle couleur est le portefeuille financier de la BCV et de la CPEV ? (20_INT_53)......29
5.1 Rappel de l'interpellation......29
5.2 Réponse du Conseil d'Etat......30

6. Conséquences......40
6.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)......40
Si l'initiative devait être acceptée, plusieurs lois et règlements devront être adaptés pour permettre la mise en œuvre du texte. Une « Loi climat » fixant les objectifs de réduction, les enjeux de gouvernance et de transversalité à l'Etat pourrait être proposée au Grand Conseil, à l'instar de ce qui a été fait dans d'autres cantons (par ex. GE, FR)......40
6.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)......40
6.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique......40
6.4 Personnel......40
6.5 Communes......40
6.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie......40
6.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)......42
6.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA......42
6.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)......42
6.10 Incidences informatiques......42
6.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)......42
6.12 Simplifications administratives......42
6.13 Protection des données......42
6.14 Autres......42

7. Conclusion......43

1. L'INITIATIVE « POUR LA PROTECTION DU CLIMAT »

1.1 Rappel du texte de l'initiative

L'initiative populaire « Pour la protection du climat » prend la forme d'une initiative constitutionnelle rédigée de toutes pièces (art. 78 al. 1 et 79 al. 1 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 [Cst-VD ; BLV 101.01]) ; elle demande que la Constitution cantonale soit modifiée comme suit :

Art. 6 Buts et principe

1 L'Etat a pour buts :
a. à d.: sans changement
e. la protection du climat et de la biodiversité ainsi que la lutte contre le réchauffement climatique et les dérèglements qu'il génère.

2 Dans ses activités il :
a. à j.: sans changement
k. tient compte de l'urgence environnementale.

Art 52b Protection du climat (nouveau)

1 Dans l'exercice de leurs tâches, l'Etat et les communes veillent à la protection du climat et luttent contre le réchauffement climatique et les dérèglements qu'il génère.

2 Afin d'accomplir cet objectif, l'Etat et les communes réduisent significativement les impacts climatiques négatifs de chacune de leurs politiques.

3 Les caisses de pension de l'Etat et des communes relevant du droit public concourent également à la réalisation de cet objectif.

Art 162 Participation (ajout al.1 bis)

1 sans changement

1bis L'État et les communes veillent à ce que ces personnes morales mènent leurs activités de manière à contribuer au moins au respect des engagements de la Suisse en matière de lutte contre le réchauffement climatique et les dérèglements qu'il engendre.

2 sans changement

Dispositions transitoires de l'Art. 52b (nouveau)

1 Dans l'exercice de leurs tâches, l'Etat et les communes doivent atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050 au plus tard. A cette fin, ils élaborent des plans d'action avec des objectifs intermédiaires pour 2030 et 2040.

2 Pour contribuer à atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050 au plus tard, les caisses de pension de l'Etat et des communes relevant du droit public adoptent tous les cinq ans des stratégies en matière d'investissements responsables et respectueux du climat.

Dispositions transitoires de l'Art. 162 (nouveau)

1 L'Etat et les communes veillent à ce que les personnes morales au sens de l'article 162 alinéa 1, élaborent des plans d'action de réduction massive des flux financiers et placements qui contreviennent aux objectifs climatiques internationaux de la Suisse (désinvestissement des énergies fossiles), avec des objectifs intermédiaires pour 2030 et 2040.

2 L'Etat et les communes veillent à ce que les montants dégagés par ce désinvestissement soient réinvestis dans des activités suivant les principes de l'article 52b tout en étant également socialement responsables.

1.2 Validité, récolte et dépôt de l'initiative

Conformément à l'art. 113 de la loi du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; BLV 160.01), le Conseil d'Etat s'est préalablement prononcé favorablement sur la validité formelle de l'initiative lors de sa séance du 3 juillet 2019. ll a ainsi estimé que l'initiative respectait l'unité de rang, de forme et de matière, ainsi que les dispositions du droit supérieur.

Le lancement officiel de la récolte des signatures par les partis politiques Les Vert-e-s et Les Jeunes Vert-e-s vaudois-es a débuté en juillet 2019.

Déposée le 9 décembre 2019 auprès de la Chancellerie, soit dans les délais impartis, l'initiative a formellement abouti avec 14'082 signatures valables.

1.3 Procédure

Conformément à la Constitution cantonale (art. 78 à 82 Cst-VD) et 122 et ss LEDP, le Conseil d'Etat transmet son Préavis au Grand Conseil. Celui-ci doit la soumettre au vote du peuple et peut en recommander le rejet ou l'acceptation. Il peut aussi lui opposer un contre-projet, avec dans ce cas la faculté de prolonger d'un an le délai de traitement, soit jusqu'au 9 décembre 2022.

2. PRÉAVIS DU CONSEIL D'ETAT

2.1 Les bases de la politique climatique

La politique climatique internationale a été initiée lors de la première conférence sur le climat à Genève en 1979 et a conduit à la création du Programme mondial pour le climat. C'est en décembre 1988 que l'Assemblée générale de l'ONU a créé le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) pour fournir des évaluations détaillées de l'état des connaissances scientifiques, techniques et socio-économiques sur les changements climatiques, leurs causes, leurs répercussions potentielles et les stratégies de parade.

En 1990, le GIEC a produit son premier rapport et, lors de la deuxième conférence sur le climat à Genève, un appel pour l'établissement d'une Convention-cadre internationale pour réguler les enjeux climatiques a été émis.

2.1.1 Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)

Le premier cadre légal international sur le climat est dès lors véritablement né lors de l'adoption de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques[1] (CCNUCC) lors du « Sommet de la Terre de Rio » en 1992. Cette convention constitue, avec ses conventions sœurs que sont la Convention sur la diversité biologique (CDB) et la Convention sur la lutte contre la désertification (CLD), le triptyque de Rio dont les textes sont intrinsèquement liés.

La CCNUCC constitue toujours la structure du premier cadre juridique international et a été ratifié par 197 pays. La convention est entrée formellement en vigueur le 21 mars 1994. La Suisse a ratifié cette convention en 1993, après que l'Assemblée fédérale a approuvé le dispositif le 23 septembre de cette même année.

La CCNUCC ne fixant aucun objectif de réduction concret ni contraignant aux pays a ensuite été opérationnalisée par le Protocole de Kyoto adopté en 1997, mais seulement entré en vigueur en 2005. Ce Protocole fixait des objectifs de réduction nationaux pour les pays développés et instaurait des mécanismes de marché pour réduire les gaz à effet de serre (GES). Toutefois, il s'est rapidement avéré que ce Protocole ne serait pas en mesure de permettre d'atteindre les cibles de réduction de GES car, en l'absence des pays en voie de développement et de certains pays riches (Etats-Unis, Russie et Canada), seuls 14 % des émissions globales étaient concernés. Ainsi, en 2011, mandat (le mandat de Durban) a été donné d'aboutir avant fin 2015 à un nouvel instrument juridique applicable à tous les Etats.

2.1.2 Accord de Paris

Lors de la 21e Conférence des Parties de la CCNUCC à Paris en décembre 2015, l'Accord de Paris pour le climat (ci-après l'Accord de Paris) a ainsi été adopté. Ce dernier constitue une nouvelle étape cruciale pour la politique climatique internationale.

S'appuyant sur le 5e rapport du GIEC, l'Accord de Paris fixe des objectifs communs à long terme pour la réduction des émissions de GES : il s'agit de contenir le réchauffement mondial bien en dessous de 2°C par rapport à l'ère préindustrielle, l'objectif étant de limiter la hausse de la température à 1,5°C. Il engage également les Parties à mettre en place des mesures d'adaptation aux changements climatiques et à orienter les flux financiers vers un développement à faible émissions de GES.

L'Accord de Paris est considéré comme :

- Universel – celui-ci s'applique à l'ensemble des pays, abolissant ainsi la distinction entre pays développés ou en voie de développement, selon le principe d'une responsabilité commune mais différenciée. Ainsi, les pays les plus riches sont invités à montrer l'exemple en formulant des objectifs de réduction en valeurs absolues à l'échelle de leur économie.
- Contraignant – chaque pays fixe librement leur Contribution déterminée au niveau national (CDN) pour réduire ses émissions de GES et doit prendre des mesures lui permettant d'atteindre cet objectif. Des règles relatives à l'information, à la comptabilisation, à la présentation de rapports et au contrôle des objectifs sont également prévues. Ainsi, si un Etat est libre de fixer son objectif de réduction, il a l'obligation de prévoir des mesures pour y parvenir et de communiquer sur leur mise en œuvre.

[1] https://unfccc.int/fr/processus-et-reunions/la-convention/qu-est-ce-que-la-ccnucc-la-convention-cadre-des-nations-unies-sur-les-changements-climatiques

- Dynamique – les CDNs doivent être revues à la hausse tous les 5 ans. Ainsi, il est attendu qu'en 2025, les Parties présentes de nouveaux objectifs de réduction pour la période allant jusqu'en 2030. Cependant, les États qui ont déjà annoncé un objectif de réduction jusqu'en 2030 peuvent confirmer cet objectif pour la période de 2025 à 2030 sans augmenter leur prestation de réduction.

2.1.3 Les engagements de la Confédération

La Suisse, à l'instar des 197 autres pays de la CCNUCC, a ratifié l'Accord de Paris. Il a été adopté par le Conseil national le 2 mars 2017 par 123 Oui, 62 Non et 8 absentions. L'Assemblée fédérale a, par la même occasion, adopté la CDN que la Suisse a transmise à l'ONU s'engageant ainsi formellement à réaliser 50 % de réduction de ses GES d'ici à 2030. Ainsi, même si cet objectif a été inscrit dans la nouvelle loi sur le CO2 refusée en votation populaire le 13 juin 2021, il reste à ce jour l'objectif annoncé de la Suisse au sens de l'Accord de Paris.

Au-delà des objectifs pour 2030, l'Accord de Paris (art. 4, § 19) suggère aux Parties de « s'employer à formuler et communiquer des stratégies à long terme de développement à faible émission de GES, en gardant à l'esprit l'article 2[1] compte tenu de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives, eu égard aux différentes situations nationales ». La CCNUCC précise en outre que ces stratégies climatiques à long terme doivent s'inscrire dans un horizon temporel allant jusqu'au milieu du siècle et qu'elles doivent être soumises d'ici à fin 2020.

Le 28 août 2019, le Conseil fédéral a décidé[2] que la Suisse devait réduire à zéro ses émissions nettes de GES d'ici à 2050, à l'instar de l'Union Européenne et de plusieurs autres pays. Il a alors chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'établir sur cette base la stratégie à long terme au sens de la CCNUCC. Cette stratégie a été adoptée par le Conseil fédéral le 28 janvier 2021[3].

Le Conseil fédéral estime qu'il est possible de réduire de 90 % les émissions de GES d'ici à 2050 par rapport à 1990 et ceci de manière globale. Les différents secteurs (bâtiments, transports, industrie, agriculture et alimentation, déchets, financier) y contribueront de manière différenciée en fonction de la technique et des cadres normatifs en vigueur. Le 10 % d'émissions de GES difficilement réductibles devraient être « neutralisées » par le biais de technologies d'émissions négatives[4] (TEN).

Le 27 novembre 2019, l'Association suisse pour la protection du climat a déposé, avec 113'125 signatures valables, l'initiative populaire sans étiquette politique « Pour un climat sain (initiative pour les glaciers) ». Le 3 avril 2020, le Conseil fédéral a décidé de lui opposer un contre-projet direct, qui prévoit également un objectif de zéro émission nette d'ici 2050. **Dans sa réponse à la consultation du 25 novembre 2020 sur ce contre-projet direct, le Conseil d'Etat a répondu qu'il était favorable à l'inscription dans la Constitution de l'engagement de la Confédération et des Cantons pour limiter les risques et les effets des changements climatiques (art. 74a al. 1) et de l'obligation de durablement neutraliser les effets sur le climat des gaz à effet de serre d'origine anthropique émis en Suisse au plus tard dès 2050 par des puits de gaz à effet de serre sûrs (art. 74a al. 2).**

A la suite du refus de la révision de la Loi sur le CO2 le 13 juin dernier, le Conseil fédéral a annoncé, en sus d'un mécanisme visant à prolonger la Loi sur le CO2 en vigueur jusqu'en 2024, qu'il présenterait un nouveau projet pour la période post-2024 d'ici la fin 2021. Ce dernier a effectivement été mis en consultation le 17 décembre 2021. Le 13 octobre 2021, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a décidé par 15 voix contre 9 d'élaborer son propre contre-projet indirect à l'initiative des glaciers en souhaitant inscrire l'objectif d'une neutralité carbone en 2050 dans la Loi sur le CO2 et non pas dans la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101), tout en renonçant à l'interdiction des énergies fossiles à 2050 comme le demande l'initiative. Le 16 novembre 2021, la commission idoine au Conseil des Etats (CEATE-E) a décidé de se rallier à la CEATE-N.

Ainsi, il apparaît que l'on s'achemine vers un ancrage constitutionnel, voire législatif, des objectifs de réduction que la Suisse a annoncé dans le cadre de l'Accord de Paris. La date pour atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050 fait l'objet d'un large consensus.

---

[1] L'art. 2 de l'Accord de Paris précise l'objectif de contenir le réchauffement global en dessous de 1,5°C par rapport aux températures préindustrielles, et en tous les cas bien en dessous de 2°C.

[2] https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-76206.html

[3] https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-82140.html

[4] Fiche technique de la Confédération TEN/CCUS

2.1.4 *Le rôle des cantons dans la politique climatique*

Conformément à l'art. 42 Cst., la Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution. Selon l'art. 3 Cst., les cantons disposent d'une compétence générale subsidiaire. En d'autres termes, ils peuvent agir chaque fois que la Constitution n'en attribue pas la compétence à la Confédération seule. Ils peuvent aussi agir dans des domaines de compétence fédérale, lorsque la Confédération n'a pas épuisé la matière. En cas de divergences entre une disposition fédérale et une disposition cantonale qui traiteraient de la même matière, le droit fédéral primerait (art. 49 al.1 Cst.).

La protection du climat touche à différents domaines de compétence, en particulier l'énergie, la protection de l'environnement, l'agriculture, les transports ou encore l'aménagement du territoire. Ils sont traités par différentes bases légales fédérales, qui ont parfois une portée transversale. Parallèlement, les cantons conservent passablement de marge de manœuvre. Par exemple, dans le domaine de l'énergie, les mesures visant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont de compétence cantonale (art. 89 al. 4 Cst). Il en va de même des interventions en matière d'infrastructure de mobilité douce, d'amélioration de l'offre de transports publics, de planification énergétique territoriale, de prescription de normes pour les systèmes de production de chaleur, de développement des énergies renouvelables, de mesures pour les grands consommateurs d'énergie, de protection des biotopes, de développement d'une gestion intégrée de l'eau, ou encore de politique forestière.

Selon une analyse effectuée par l'Office de l'environnement et de l'énergie du Canton de Berne[1], au travers de son droit cantonal, ce dernier disposerait de compétences et de leviers pour exercer une influence sur près de 50% des activités émettrices de GES. Le reste serait régi et influencé par le droit fédéral (à la connaissance du Conseil d'Etat, il s'agit à ce jour de la seule analyse systématique du potentiel de réduction des émissions de GES dans l'ensemble des domaines concernés, par l'intermédiaire de mesures cantonales ou fédérales).

Pour ce qui a trait aux politiques d'adaptation, l'art. 8 de la Loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO2 (Loi sur le CO2 ; RS 641.71) – encore en vigueur – prévoit uniquement que la Confédération joue un rôle de coordination dans le domaine. Cette dernière met en place un Stratégie d'adaptation et un Plan d'action quinquennal. Elle soutient les cantons dans la mise en œuvre des différentes politiques sectorielles impactées par les changements climatiques (par ex. eau, forêt, dangers naturels, etc.). Les cantons disposent cependant d'une grande marge de manœuvre dans les mesures choisies, les moyens utilisés, partant du principe que chaque territoire dispose de spécificités géographiques et socio-économiques propres. L'essentiel des tâches revient donc aux cantons.

Ainsi, les cantons ont un important rôle à jouer dans la réalisation des objectifs en matière de politique climatique. D'une part en raison des compétences qu'ils détiennent en la matière, d'autre part en raison des spécificités cantonales, qu'elles soient géographiques ou socio-économiques, qu'il convient de prendre en compte pour l'élaboration de plans de mesures dans les domaines de la réduction des GES ou de l'adaptation. A la suite du récent rejet de la nouvelle loi sur le CO2 en votation populaire, l'importance des mesures prises sur le plan cantonal est encore appelée à croître.

2.1.5 *Les bases légales vaudoises en faveur de la protection du climat et de la biodiversité*

A ce jour, il n'existe pas formellement de base légale cantonale qui traite de la biodiversité ou de la question climatique dans son ensemble. Il est toutefois possible de relever l'existence de différentes dispositions qui traitent de certains aspects des domaines concernés par la protection du climat (il sied de noter que certaines d'entre-elles sont aujourd'hui en cours de révision) :

[1] https://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/168f422b2b334dcf8616dcd2f957aa58-332/1/PDF/2020.RRGR.343-Vortrag-F-216798.pdf

1. Constitution cantonale :
   - l'art. 6, que l'initiative vise à compléter, prévoit comme tâche fondamentale de l'Etat, à l'alinéa 1 let. c « la préservation des bases physiques de la vie et la conservation durable des ressources naturelles » et let. d « la sauvegarde des intérêts des générations futures. »
   - l'art. 52, aux alinéas 2, 3 et 4, établit le principe de la protection de l'environnement et de la lutte contre la pollution. L'initiative prévoit un art. 52b, nouveau, pour préciser les enjeux climatiques.
   - l'art. 138, alinéa 1, souligne que les communes ont pour tâches de veiller « au bien-être de leurs habitants et à la préservation d'un cadre de vie durable. »

2. Loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS ; BLV 450.11) :
   - l'art. 7a prévoit le principe d'un suivi de la biodiversité et du paysage dans le canton permettant d'évaluer les mesures de préservation à prendre.

3. Loi du 16 mai 2006 sur l'énergie (LVLEne ; BLV 730.01) :
   - l'art. 1 fixe, comme but de la loi, à l'alinéa 2, que la LVLEne « encourage l'utilisation des énergies indigènes, favorise le recours aux énergies renouvelables, soutient les technologies nouvelles permettant d'atteindre ses objectifs et renforce les mesures propres à la réduction des émissions de CO_2 et autres émissions nocives. »

4. Loi forestière du 8 mai 2012 (LVLFO ; BLV 921.01) :
   - l'art. 1 fixe, comme but de la loi, à l'alinéa 3, qu'en « matière de bilan de CO_2, [la LVLFO] vise à valoriser la forêt et ses produits au sein des cycles de carbone, de manière à contribuer à la réduction des gaz à effets de serre ».
   - l'art. 42 alinéa 2 précise que la planification forestière doit anticiper « les effets des modifications climatiques sur la forêt »

5. Loi du 1er novembre 2005 sur la taxe des véhicules automobiles et des bateaux (LTVB ; BLV 741.11) :
   - les articles 6, 7 et 10 prévoient une taxation des véhicules en fonction des émissions de CO_2 pour les véhicules jusqu'à 3'500 kg.

2.1.6 Les dispositions climatiques dans les autres cantons.

Certains cantons ont d'ores et déjà inscrits ou sont en train d'inscrire des dispositions dans leur Constitution en faveur de la protection du climat. Voici un petit tour d'horizon non exhaustif :

La constitution actuelle du canton de Genève contient une disposition (art. 158) qui stipule que l'Etat met en œuvre des mesures pour réduire les GES. Le Grand Conseil doit toutefois encore traiter de deux initiatives parlementaires visant à y inscrire des objectifs plus précis.

Le Canton de Berne a, par scrutin populaire du 26 septembre dernier, accepté par 63,9% des voix favorables une modification de sa constitution visant à y inscrire l'atteinte de la neutralité carbone en 2050.

Le Grand Conseil zurichois a accepté, par 199 oui et 43 abstentions, une proposition de modification de la constitution le 25 octobre 2021 visant à y inscrire la protection du climat et qui sera soumise prochainement au corps électoral.

Le Grand Conseil du Canton d'Argovie a voté, par 69 voix favorables contre 59, de charger une commission de rédiger une proposition d'article constitutionnel pour inscrire la question climatique dans sa charte fondamentale.

Le Conseil d'Etat de Bâle-Ville a proposé le 23 septembre 2021 un contre-projet direct à une initiative populaire prévoyant d'inscrire dans la constitution que le canton atteigne la neutralité climatique en 2030 déjà. Le contre-projet propose de viser cet objectif pour 2040 plutôt.

Les citoyens du Canton de Bâle-Campagne devraient se prononcer en février 2022 sur une initiative visant notamment à inscrire la neutralité carbone en 2050 dans la constitution cantonale.

A noter encore que la Constituante valaisanne a également prévu une disposition dans son avant-projet de constitution visant à ce que le canton atteigne la neutralité carbone, sans toutefois prévoir à ce stade de délai particulier. Une telle disposition est également en examen dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures qui procède aussi à une révision totale de sa constitution.

2.2 Commentaires sur les dispositions de l'initiative

Si l'initiative devait être acceptée en votation populaire, elle aurait des impacts sur plusieurs politiques publiques du Canton et des communes. La mise en œuvre des modifications constitutionnelles devrait faire l'objet de plusieurs dispositions d'application afin de fixer la portée précise de ces impacts.

2.2.1 Modifications proposées à l'art. 6 Cst-VD (Buts et principes)

L'initiative propose d'inscrire un nouvel alinéa au titre des buts et des principes, visant à ce que l'Etat protège le climat et la biodiversité et lutte contre le réchauffement climatique et ses impacts. Cette adjonction, bien qu'elle puisse être considérée comme redondante avec les let. c et d de la disposition actuelle, inscrit pour la première fois de manière explicite les notions de climat (son réchauffement et ses effets) et de biodiversité dans la Constitution cantonale.

Selon le récent rapport[1] du groupe d'expert de l'IPBES (*Intergovernmental science-policy Platform for Biodiversity and Ecosystem Services*) et du GIEC, ces deux thématiques, biodiversité[2] et climat, sont interconnectées par des liens importants et des boucles de rétroaction. D'une part, les changements climatiques constituent une pression supplémentaire pour la biodiversité et exacerbent les risques déjà existants. D'autre part, les écosystèmes et leur diversité biologique jouent un rôle crucial pour le climat, tant dans les flux de GES que pour l'adaptation aux changements climatiques. En effet, si les milieux naturels absorbent plus de 50% des émissions humaines de CO_2 (photosynthèse, stockage dans la biomasse, dissolution dans les océans, etc.), cette contribution reste tributaire de la vitalité des écosystèmes résultant des changements climatiques et des activités humaines. Les éléments clés de ce rapport montrent que de nombreuses actions visant à protéger, à gérer durablement et à restaurer les écosystèmes présentent des co-bénéfices pour les objectifs du climat – réduction et adaptation – et pour la biodiversité si elles sont bien cadrées et coordonnées.

La revue de SCNAT, Hotspot, édition juin 2021, décrit quelques exemples qui permettent de comprendre les implications et les solutions connexes. Les écosystèmes fonctionnels constituent une aide précieuse dans la lutte contre le changement climatique. **Si 15 % des surfaces dégradées à l'échelle mondiale étaient reconstituées, la disparition escomptée des espèces pourrait diminuer de 60 % et 300 gigatonnes de CO_2 pourraient être stockées, ce qui équivaut à 30 % de la hausse globale de CO_2 dans l'atmosphère depuis la révolution industrielle (Strassburg et al. 2020).** Les marais sont de parfaits exemples de l'influence mutuelle entre la protection de la biodiversité et la protection du climat. Les étés secs affectent de plus en plus les marais, la baisse de la qualité de ce milieu est déjà constatée. Leur protection et restauration ne profitent pas seulement aux animaux, végétaux et champignons menacés et très spécialisés qui y vivent, les marais sont aussi d'importants puits de carbone et contribuent à la régulation du climat. Ils ont en outre la capacité de stocker comme une éponge les eaux de pluie après de fortes précipitations et de les restituer à petite dose. Cela supprime les pics de crues, assure un approvisionnement équilibré en eau et la fourniture de réserves d'eau en période de sécheresse.

Cette édition de Hotpsot, présente également le concept de «*Nature-based solutions for climate change mitigation and adaptation*» (Solutions fondées sur la nature pour la protection du climat et l'adaptation au changement climatique). Cette approche permet d'associer la protection du climat, l'adaptation au changement climatique, la sauvegarde de la biodiversité et la gestion durable des ressources. Il en résulte de multitude synergies – par exemple, en aménageant une installation photovoltaïque sur un toit plat vert riche en espèces produisant un effet rafraîchissant (Sutter 2020). Grâce au refroidissement par évaporation des plantes, les modules photovoltaïques peuvent produire davantage d'électricité. Les idées basées sur les écosystèmes sont souvent moins coûteuses, plus efficaces et plus rapides à mettre en œuvre que les solutions techniques. Leur potentiel mérite toutefois d'être mieux analysé, collecté systématiquement et diffusé pour que ces solutions puissent s'intégrer dans un maximum de politiques et de stratégies.

L'IUCN (International Union for Conservation of Nature) dans sa prise de position lors de la Conférence des parties sur le climat (COP26) met en avant le rôle important dans la réduction des températures à long terme des solutions fondées sur la nature, basées sur la protection, la restauration et la gestion durable des écosystèmes de la planète. **Elle estime que les solutions fondées sur la nature pourraient permettre d'économiser 10 gigatonnes de CO_2-eq par an, soit plus que les émissions de l'ensemble du secteur mondial des transports (Girardin et al 2021).**

[1] Scientific outcome of the IPBES-IPCC co-sponsored workshop on biodiversity and climate change, juin 2021

[2] Biodiversité (définition reprise de SCNAT, juin 2021) : « la biodiversité est communément considérée par les chercheurs et les décideurs comme une entité globale assortie de trois composantes principales (écosystèmes, espèces et gènes), reconnaissant que ces composantes se caractérisent par des attributs tels que diversité, abondance et composition. »

Le rapport de l'IPBES et du GIEC met toutefois en garde sur l'importance de la coordination entre les politiques publiques et les échelles territoriales. Les mesures spécifiquement dédiées au climat (réduction des émissions de GES et adaptation aux changements climatiques) peuvent avoir des impacts négatifs (directs et indirects) sur la nature et sur les services qu'elle fournit à la population si elles ne sont pas réfléchies de manière coordonnée. La base pour des résultats positifs au travers de l'action politique consiste à considérer le climat, la biodiversité et la société humaine comme des systèmes étroitement reliés.

En signant la Convention sur la diversité biologique (CDB), en 1992, la Suisse s'est engagée devant la communauté internationale à mettre un terme, d'ici à 2020, à la perte de l'espace vital et à l'extinction des espèces menacées (Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020). En 2021, il est prévu d'adopter un nouveau cadre de référence mondial pour la biodiversité afin de remplacer le Plan stratégique désormais échu.

Le Plan d'action biodiversité de la Confédération indique spécifiquement le rôle des cantons et des communes pour le maintien et le renforcement de la biodiversité tenant compte des défis et opportunités suivants : la zone bâtie s'étend ; l'imperméabilité des sols, l'exploitation intensive et les émissions lumineuses augmentent ; la diversité des espèces recule (plantes vasculaires, insectes, oiseaux) ; le climat (urbain) change. A noter en particulier deux mesures de ce Plan qui concernent les communes :

- Projet-pilote « Développer la biodiversité et la qualité paysagère dans les agglomérations »
- Mesure « Dispositions-types pour la promotion de la biodiversité et de la qualité paysagère dans les zones bâties » : soutien aux communes et aux cantons dans la révision de leurs bases et instruments de planification avec dispositions types testées sur le plan juridique et spatial.

La protection du climat et la lutte contre l'érosion de la biodiversité constituent d'ores et déjà des politiques publiques d'importance pour le Canton, que ce soit au travers du Plan climat vaudois ou du Plan d'action pour la biodiversité. L'inscription de la préservation de la biodiversité et du climat dans la Constitution vaudoise par le biais d'un même alinéa soulignerait la nécessité d'aborder ces enjeux de manière conjointe.

S'agissant de la modification prévue à l'art. 6 al. 2 Cst-VD, à savoir que l'Etat doit tenir compte de l'urgence environnementale dans ses activités, elle fait écho notamment à la résolution adoptée[1] par le Grand Conseil vaudois le 19 mars 2019 déclarant l'urgence climatique. La prise en compte de cette urgence pourra se traduire au cas par cas dans la priorisation des projets ou lors de pesées d'intérêt où elle représenterait un intérêt public prépondérant.

2.2.2 Nouvel article 52b Cst-VD et dispositions transitoires

Cette proposition de nouvel article dans la Constitution suit l'art. 52 portant sur le patrimoine et l'environnement et l'art. 52a, introduit à la suite d'une votation populaire visant à la protection de Lavaux.

L'art. 52b proposé contient trois différents alinéas. Le premier vise à réaffirmer les principes proposés avec l'ajout à l'art. 6 en précisant qu'il s'agit d'une tâche publique pour l'Etat et les communes. Le deuxième, lui, traite l'importance de réduire de manière significative les impacts négatifs sur le climat des différentes politiques publiques engagées par les collectivités. Le troisième alinéa, enfin, vise les activités des institutions de prévoyance de droit public.

Les deux dispositions transitoires de l'art. 52b Cst-VD précisent la portée de ses trois alinéas. La première implique que l'Etat et les communes doivent atteindre la neutralité carbone dans l'exercice de leurs tâches au plus tard d'ici 2050, avec des objectifs intermédiaires en 2030 et 2040. La deuxième demande que les institutions de prévoyance de droit public établissent des stratégies en matière d'investissements responsables et respectueux du climat.

Afin de présenter les enjeux liés à ces différentes propositions, ce chapitre va distinguer les enjeux par acteur : Etat de Vaud, communes et institutions de prévoyance.

[1] Résolution Laurent Miéville et csrts « Urgence climatique » (19_RES_025) : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/2017-2022/19_RES_025_depot.pdf

- **Etat de Vaud**

En adoptant son Plan climat vaudois de 1ère génération[1] (ci-après : PCV) en juin 2020, le Conseil d'Etat a d'ores et déjà établi une première stratégie de protection du climat. En visant à la fois la réduction des GES et l'adaptation des systèmes naturels et humains aux impacts des changements climatiques, le PCV propose une série de mesures touchant de nombreux domaines de l'action publique : mobilité, énergie, agriculture, aménagement du territoire, milieux et ressources naturels, santé et dangers naturels. A ces domaines thématiques, le PCV a également établi l'importance de renforcer différents domaines transverses que sont les conditions cadres (normatives, financières, gouvernance), le rôle d'exemplarité de l'Etat comme employeur, comme propriétaire et comme partenaire (subventions, participations, contrats de prestation, etc.), ainsi que tout le volet accompagnement au changement de la collectivité et des individus.

De manière plus générale, le PCV implique déjà de devoir renforcer l'analyse des impacts environnementaux des différentes politiques publiques mises en œuvre par l'Etat. Qu'il s'agisse de politiques publiques transversales ou sectorielles, le Canton devra se doter de méthodes d'analyse renforcées et en faire état notamment dans les rubriques « Conséquences » figurant en fin d'EMPD ou d'EMPL. Une telle analyse pourrait se baser par exemple sur l'outil « Boussole 21 » développé initialement par le Canton de Vaud permettant de mettre en évidence les enjeux de durabilité dans la conduite de projet et qui va prochainement mieux intégrer les aspects climatiques.

Le PCV en vigueur a déjà répondu en partie à la demande de l'initiative de deux manières :

- Le PCV fixe d'ores et déjà le principe de l'atteinte de la neutralité carbone pour 2050 et a établi un objectif intermédiaire pour 2030 (-50 à -60 % par rapport à 1990). S'agissant d'objectifs temporels, pour respecter les dispositions de l'initiative, il serait nécessaire de rajouter un objectif à 2040 ;
- De par sa nature itérative (plusieurs générations prévues), le PCV permet de vérifier si les mesures (« plans d'action » dans le texte de l'initiative) sont suffisantes pour atteindre les objectifs fixés.

Il convient également de rappeler que l'Etat ne dispose pas de tous les leviers pour viser cette neutralité carbone. Certaines politiques publiques sont de compétence fédérale ou communale ou dépendent de décisions individuelles de personnes bénéficiant par ailleurs de la garantie de la liberté économique. Les conditions cadres devront être renforcées aux différentes échelles institutionnelles pour faciliter l'atteinte des objectifs climatiques. De nouveaux instruments règlementaires, économiques ou volontaires propres à la politique climatique devraient être élaborés au cours de prochaines années, notamment au niveau fédéral, à la suite des différentes déclarations du Conseil fédéral.

- **Les communes**

Ainsi que cela a été relevé dans l'EMPD accordant au Conseil d'Etat un crédit d'investissement de CHF 2'400'000 pour financer l'accompagnement des communes dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de leur politique climatique et de durabilité (21_LEG_21)[2], les communes sont des partenaires indispensables à l'atteinte des objectifs climatiques. Elles sont proches de leur population, disposent de connaissances fines de leur territoire, et possèdent des compétences dans des domaines d'actions essentiels pour la protection du climat. En vertu de la constitution vaudoise, les communes partagent en particulier avec l'Etat des compétences en matière de sauvegarde de l'environnement naturel (art. 52 Cst-VD), d'occupation rationnelle du territoire (art. 55 Cst-VD), de gestion des ressources naturelles (art. 56 al.1 Cst-VD), de garantie de l'approvisionnement en eau et en énergie (art. 56 al.2 Cst-VD) ou de renforcement des énergies renouvelables (art. 56 al.3 Cst-VD). Elles sont d'ores et déjà encouragées par l'Etat à « participer à l'application de la politique énergétique » (art. 15 al.1 LVLEne) et à élaborer des Plans Energie et Climat Communaux (PECC) à leur échelle et dans leurs domaines de compétences.

Ainsi, les communes agissent d'ores et déjà à travers différents leviers pour contribuer à l'atteinte des objectifs climatiques : en tant que planificatrice (en particulier via la planification territoriale) et régulatrice (à travers des règlements ou directives dans leurs domaines de compétences), mais aussi comme propriétaire, maître d'ouvrage ou gestionnaire, par exemple des espaces publics ou de leur patrimoine bâti.

---

[1] https://www.vd.ch/themes/environnement/climat/

[2] https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/accueil/fichiers_pdf/2021_avril_actus/EMPD_-_politique_climatique__accompagnement_des_communes.pdf

Elles ont également, tout comme l'Etat, un devoir d'exemplarité (traduit notamment à l'art.10 de la LVLEne) et jouent un rôle important en matière de sensibilisation et de soutien de leurs citoyen-nes. Plusieurs communes sont en train ou ont d'ores et déjà élaboré des plans climats communaux avec des objectifs pour 2030 et au-delà.

Selon le texte de l'initiative, les 302 communes vaudoises[1] seraient tenues d'adopter de tels plans d'action, leur permettant d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 dans l'exercice de leurs tâches, avec des objectifs intermédiaires en 2030 et 2040. Elles seraient amenées à agir dans leurs domaines de compétences et à travers les leviers à leur disposition, de manière complémentaire aux mesures et aux politiques publiques déployées aux autres niveaux institutionnels. Le texte de l'initiative fixe les objectifs et les jalons temporels, mais laisse une grande liberté quant aux moyens de les atteindre.

Le Bureau de la Durabilité (BuD) assure aujourd'hui déjà, en coordination avec les services compétents, un accompagnement en matière de politique climatique et de durabilité auprès des communes vaudoises de toutes tailles. Cet accompagnement se traduit notamment par :

- Un portail de la durabilité[2] pour faciliter l'accès des communes aux prestations des services cantonaux ;
- Un programme PECC[3] qui propose :
    - Des outils pratiques mis à disposition gratuitement de l'ensemble des communes vaudoises (modèle de Plan climat, catalogue d'actions, bilan carbone simplifié) ;
    - Une subvention principalement destinée aux les communes sans personnel dédié, pour les encourager à chercher appui auprès de spécialistes externes[4] ;
- Des formations et ateliers d'échanges pour les personnes en charge le durabilité dans les communes ;
- L'engagement, dès mars 2022, d'une personne-ressource pour conseiller et orienter les communes.

Pour les communes, le programme PECC constitue d'ores et déjà une base solide pour répondre aux exigences de l'initiative. Un engagement dans ce programme permet de clarifier les objectifs temporels et de renforcer les différentes actions prévues. Les actions qui devraient être déployées pour mettre en œuvre l'initiative s'inscrivent dans la continuité et le renforcement de ces démarches.

En cas d'acceptation de l'initiative, un groupe de travail serait mis en place avec les associations faitières des communes pour clarifier la portée des dispositions d'application. La logique d'accompagnement décrite ci-dessus serait maintenue et renforcée, de manière à appuyer au mieux les communes dans la mise en application.

De manière générale, il n'est pas prévu qu'il y ait un automatisme d'application entre les mesures cantonales et communales (principe d'autonomie des communes). En outre, d'éventuels renforcement du cadre normatif cantonal qui impacteraient les communes continueraient à faire l'objet de discussion politique publique par politique publique, comme c'est déjà le cas aujourd'hui.

- **Les institutions de prévoyance de droit public**

L'initiative prévoit à l'art. 52b, alinéa 3 Cst-VD, que les caisses de pension de l'Etat et des communes relevant du droit public concourent également à la réalisation de l'objectif décrit à l'alinéa premier de cette même disposition.
Aux termes de l'alinéa 2 des dispositions transitoires de l'art. 52b, pour contribuer à atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050 au plus tard, les caisses de pension de l'Etat et des communes relevant du droit public adoptent tous les cinq ans des stratégies en matière d'investissements responsables et respectueux du climat.

Les institutions de prévoyance visées par l'art. 52b, al. 3 et par l'al. 2 des dispositions transitoires relatives à cet article sont : la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (ci-après CPEV), la Caisse intercommunale de pensions (ci-après CIP) et la Caisse de pensions du personnel communal de Lausanne (ci-après CPCL).

Ces trois caisses de pensions sont des institutions de prévoyance de droit public dotées de la personnalité morale. Pour la CPEV, la personnalité morale de droit public lui est conférée par la Loi du 18 juin 2013 sur la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (LCP ; BLV 172.43). Pour la CIP et la CPCL, la personnalité morale de droit public leur est conférée par le Décret du 2 juillet 2013 reconnaissant comme institution de prévoyance de droit public la Caisse intercommunale de pensions (DCIP ; BLV 831.451), respectivement le Décret du 17 novembre 1942 accordant la personnalité morale à la Caisse de pensions du personnel communal de Lausanne (DCPPL ; BLV 831.471).

[1] Etat au 01.07.2021
[2] https://www.vd.ch/communes-durables/
[3] https://www.vd.ch/pecc
[4] Les communes qui s'engagent dans le programme Cité de l'Energie bénéficient d'un soutien financier d'un montant comparable. A l'heure actuelle, les communes ont donc le choix entre les deux programmes.

Tant la CPEV que la CIP et la CPCL sont des institutions de prévoyance inscrites au registre de la prévoyance professionnelle au sens de l'art. 48 de la Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP ; RS 831.40). A ce titre, elles participent à l'application du régime de l'assurance obligatoire et sont soumises à toutes les dispositions de la LPP.

Les institutions de prévoyance peuvent adopter le régime des prestations, le mode de financement et l'organisation qui leur conviennent dans les limites prévues par la LPP (art. 49, al. 1 LPP). Pour les institutions de prévoyance de droit public, la corporation de droit public concernée ne peut édicter que les dispositions relatives aux prestations ou celles relatives au financement (art. 50, al. 2 LPP). En fonction du choix opéré par la corporation de droit public, les autres dispositions seront édictées par l'institution de prévoyance de manière indépendante et autonome (Message du Conseil fédéral du 19 septembre 2008 relatif à la modification de la fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, Financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public, FF 2008 7619, p. 7664 ss.).

Conformément à l'art. 51a LPP, l'organe suprême de l'institution de prévoyance en assure la direction générale, veille à l'exécution de ses tâches légales et en détermine les objectifs et principes stratégiques ainsi que les moyens permettant de les mettre en œuvre. Il définit l'organisation de l'institution de prévoyance, veille à sa stabilité financière et en surveille la gestion. La LPP confère à l'organe suprême un certain nombre de tâches intransmissibles et inaliénables énumérées à l'art. 51a, alinéa 2 LPP.

Parmi les tâches intransmissibles et inaliénables de l'organe suprême, la loi prévoit notamment la compétence de définir les objectifs et principes en matière d'administration de la fortune, d'exécution du processus de placement et de surveillance de ce processus (art. 51a, al. 3, let. m LPP).

Vues les compétences attribuées par le droit fédéral aux organes suprêmes des institutions de prévoyance et l'indépendance et l'autonomie dont jouissent les institutions de prévoyance de droit public par rapport aux collectivités publiques qui les ont instituées, la formulation de l'initiative populaire cantonale a soulevé la question de sa conformité au droit supérieur.

Dans le cadre de l'examen préalable sur la validité de l'initiative populaire cantonale, le Conseil d'Etat a identifié cette problématique et a interpellé le comité d'initiative à son sujet. Le comité d'initiative a alors clairement indiqué que l'initiative populaire cantonale ne demandait pas que les caisses de pensions publiques adoptent des plans d'investissements contraignants. Elles devraient uniquement définir des stratégies indicatives en matière d'investissements responsables et respectueux du climat.

Il ne s'agit donc pas de soumettre la CPEV, la CIP et la CPCL à des obligations chiffrées strictes en termes de politique de placement. Du reste, la nécessité de respecter les exigences fixées par le droit fédéral, s'agissant notamment de la répartition adéquate des risques et de la recherche d'un rendement raisonnable, primerait toute stratégie divergente adoptée en vertu de l'initiative populaire cantonale.

Compte tenu de ces éléments, expressément traités dans sa décision de validation, le Conseil d'Etat a considéré que la réglementation prévue n'entrerait pas en conflit avec les exigences fixées par le droit fédéral. L'initiative populaire cantonale ne détermine d'ailleurs ni ce que doit contenir la stratégie visée, ni la forme que ce document devrait avoir, mais uniquement qu'il doit être adopté et révisé tous les 5 ans. Il sied enfin de rappeler que l'art. 17 al. 4 LCP exige déjà du Conseil d'administration de la CPEV qu'il adopte un document définissant une stratégie en matière de développement durable et d'investissements responsables.

Consultées à ce sujet, la CPEV et la CIP ont indiqué qu'elles intègrent depuis 2007, sur une base volontaire, les enjeux environnementaux, sociaux et de gouvernance d'entreprise (critères ESG) dans leur stratégie de placement et qu'elles attachent une grande importance à la protection du climat en veillant à préserver les placements réalisés des risques induits par le changement climatique. Depuis septembre 2020, la CPEV et la CIP se sont également dotées d'une stratégie climatique, qui sera mise en œuvre de manière progressive. Celle-ci prévoit que la CPEV et la CIP s'engagent pour une neutralité carbone des portefeuilles mobiliers d'ici à 2050 et pour une réduction significative des émissions de CO_2 liées à la production de chaleur de leur patrimoine immobilier. Ces éléments sont développés dans les réponses aux objets parlementaires aux chapitres 3 et 5 du présent rapport.

La CPCL a également adoptée une nouvelle politique d'investissement responsable qui se fonde sur l'exercice actif du droit de vote et l'engagement actionnarial, complétés par des exclusions de sociétés actives dans des domaines controversés. Cette politique d'investissement est complétée par une stratégie climatique s'accordant sur les objectifs de l'Accord de Paris, visant une réduction substantielle de l'empreinte carbone de ses investissements, notamment à travers l'utilisation d'indices climatiques.

Ainsi, l'acceptation de l'initiative n'aurait qu'un impact limité sur l'activité des caisses de prévoyance de droit public dans la mesure où les documents stratégiques adoptés tant par la CPEV/CIP que part la

CPCL répondent déjà aux exigences du texte. Seul le rythme quinquennal de révision de ces documents devrait encore être institutionnalisé.

2.2.3 Modifications proposées à l'article 162 Cst-VD et dispositions transitoires

L'initiative propose d'ajouter un alinéa 1bis nouveau à l'art. 162 de la Cst-VD touchant à la participation de l'Etat et des communes dans les personnes morales. L'ajout vise à ce que l'Etat et les communes veillent à ce que ces personnes morales contribuent, par leurs activités, au respect des engagements de la Suisse.

Les dispositions transitoires demandent que ces autorités veillent à ce que les personnes morales auxquelles elles participent élaborent des plans d'action, avec des objectifs intermédiaires à 2030 et 2040, visant à réduire de manière massive les flux financiers et placements contrevenant aux objectifs internationaux de la Suisse. Ces dispositions indiquent également que ces personnes morales devraient réinvestir ces moyens dans des activités qui prennent en compte les enjeux climatiques tout en étant également socialement responsable.

De manière générale, le cadre légal cantonal régissant ces participations est la Loi du 17 mai 2005 sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM ; BLV 610.20). Au 2 décembre 2021, l'Etat comptait 191 participations dans des personnes morales. Ces personnes morales ont des statuts différents. Il peut s'agir d'une participation financière, d'une participation personnelle ou d'un établissement de droit public disposant dès lors de sa propre base légale (par exemple l'ECA, Retraites Populaires ou la BCV).

Si l'initiative devait être acceptée, il conviendrait de modifier la LPECM, en particulier le chapitre IV « Suivi des participations », afin de prévoir que les représentants de l'Etat ou des communes doivent veiller à ce que ces personnes morales élaborent des plans d'action pour décarboner leurs activités. Cela étant, là encore, la mise en œuvre de l'initiative devra se faire dans le respect du droit supérieur, en particulier des normes de droit privé et public fédéral qui régissent les activités économiques concernées. En outre, il est clair que l'Etat ou la commune participant à une personne morale n'a parfois que des moyens d'influence très limités sur les décisions sociales, par exemple en qualité d'actionnaire minoritaire. Ainsi, lorsque l'initiative dit que l'Etat et les communes « veillent » à poursuivre certains objectifs, elle demande que des efforts en ce sens soient faits (obligation de moyens), mais ne saurait imposer une obligation de résultat. Cet élément est particulièrement vrai lorsque la personne morale agit à titre de fiduciaire, par exemple Retraites Populaires. C'est donc à travers les lettres de mission, respectivement les instructions données aux représentants de l'Etat et des communes, que prendra forme cette mise en œuvre.

- **Flux financiers**

L'Accord de Paris prévoit, à son art. 2, al. 1, let. c), de « [rendre] les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émissions de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques ». Ces flux financiers, publics ou privés, doivent donc contribuer à décarboner la société, partant qu'aujourd'hui, les externalités de la combustion des énergies fossiles et des autres émissions de GES ne sont pas intégrées au coût des biens et des services.

Selon les travaux[1] du *Center for Sustainable Finance and Private Wealth (CSP)*, de l'Université de Zurich, les investisseurs ont la capacité d'influencer directement l'économie réelle. L'impact des investisseurs (publics ou privés) est produit par différents outils : soit par un soutien financier ou technique auprès d'entreprises vertueuses en matière de durabilité et de climat, soit en renonçant à certains secteurs ou en agissant pour transformer les modèles d'affaire en qualité d'actionnaire. En continuant à financer des modèles commerciaux qui seraient fortement dépendant des énergies fossiles, les investisseurs retardent ainsi les transformations nécessaires pour atteindre les objectifs climatiques. En 2020, la place financière suisse a investi quatre fois plus de fonds dans des entreprises produisant de l'électricité à partir de sources fossiles telles que le charbon et le gaz que dans des producteurs d'énergies renouvelables. Le portefeuille de 80 % des participants au test PACTA 2020 (cf. réponse à l'interpellation Vassilis Venizelos – chapitre 5) comptait des sociétés exploitant le charbon[2].

[1] https://www.csp.uzh.ch/dam/jcr:8ab39cba-07ad-4dbf-9f1d-676ecdd36fcf/CSP_Investors%20Guide%20to%20Impact_23_9_2021_pages.pdf
[2] « Comment la Suisse peut-elle rendre les flux financiers compatibles avec les objectifs climatiques », novembre 2021, Conseil fédéral

La demande pour des produits financiers « verts » est en constante augmentation et tous les acteurs financiers sont en train d'adapter leurs produits en conséquence. Entre 2010 et 2020, le volume d'investissements durables est passée de 40,6 milliards à 1'520,2 milliards[1].

Le secteur financier en Suisse et en Europe est en train de prendre la mesure des enjeux climatiques. La FINMA intègre désormais les risques financiers matériels liés aux changements climatiques dans son activité usuelle de surveillance. Par ailleurs, à compter de 2022, la FINMA exige des rapports publics annuels des cinq principaux établissements financiers (catégories 1 & 2 – la seule banque cantonale concernée aujourd'hui est la banque cantonale zurichoise) sur ces risques.

Dans le cadre de son *Green Deal,* l'Union européenne (UE) a adopté un plan d'action comprenant 10 actions regroupées en trois catégories : réorienter les flux de capitaux vers une économie plus respectueuse de l'environnement et davantage axée sur le développement durable ; inscrire la protection de l'environnement et de la durabilité dans la gestion des risques ; promouvoir une activité économique axée sur le long terme et la transparence. Certaines réglementations, bien que non-obligatoires en Suisse, ont d'ores et déjà été appliquées par la branche en raison de leur accès au marché européen depuis mars 2021. L'UE a également développé une taxonomie des produits financiers afin de clarifier ce qui peut être qualifié de durable ou non. Cette taxonomie n'est pas encore reprise de manière systématique en Suisse.

Dans le cadre de la Stratégie climatique à long terme pour la Suisse, le Conseil fédéral a fixé comme objectif sectoriel au domaine financier que « en conformité avec l'objectif dans l'Accord de Paris, les flux financiers de la Suisse sont orientés d'ici 2050 vers un développement compatible avec un développement à faible émission et résilient aux changements climatiques »[2]. Cet engagement a été transmis à la CCNUCC (cf. chapitre 2.3.1) et constitue ainsi l'objectif international de la Suisse dans le domaine. En ce sens, cet engagement donne le cadre pour comprendre ce qui est compris dans le texte de l'initiative par une « réduction massive des flux financiers et placement qui contreviennent aux objectifs internationaux de la Suisse ».

De manière générale, une information claire et précise sur l'impact climatique des différents produits financiers, et la prise en compte du risque climatique, notamment la potentielle bulle carbone, sont au cœur du dispositif visant à rendre les flux financiers conformes à l'Accord de Paris. Comme le relève le Conseil fédéral, plus les acteurs des marchés financiers sont « conscients de l'impact climatique de leurs activités d'investissement et de financement et plus ils rapportent avec transparence et en détail les décisions et les offres correspondantes, plus les clients, les assurés, les décideurs politiques et les autorités de surveillance peuvent prendre leurs décisions en connaissance de cause »[3].

- **Banque cantonale vaudoise**

La Banque cantonale vaudoise (ci-après BCV) est directement concernée par le texte de l'initiative étant donné qu'il s'agit d'une personne morale dans laquelle l'Etat a une prise de participation (majoritaire). La BCV est dans les faits une société anonyme de droit public et devra, au sens des disposition transitoires de l'initiative, élaborer des plans d'action, avec des objectifs intermédiaires pour 2030 et 2040, afin de décarboner ses activités.

Les missions de la BCV sont fixées à l'art. 4 al. 1 dans la Loi du 20 juin 1995 organisant la Banque Cantonale Vaudoise (LBCV ; BLV 951.01). Il s'agit pour la BCV d'être une banque universelle de proximité, contribuant au développement des différentes branches de l'économie privée, au financement des tâches des collectivités et corporations publiques et à satisfaire aux besoins de crédit hypothécaire du canton. En sa qualité de banque cantonale, il est reconnu qu'elle doit prendre en compte les principes du développement durable (art. 4 al. 2) pour l'accomplissement de ces missions au service du canton. Comme tout établissement bancaire, la BCV est soumis à la législation fédérale en la matière.

S'agissant des secteurs d'activité de la BCV qui seraient directement impactés par l'initiative, à la suite à des clarifications apportées par les initiants, il est établi que le trafic de paiements, les prêts hypothécaires et les crédits aux PME/entreprises ne seront pas directement concernés par le texte, puisqu'ils relèvent du mandat légal de banque universelle de proximité. Les placements financiers pour propre compte, le financement international, la gestion d'actifs pour la clientèle institutionnelle ou privée, en revanche, le sont.

---

[1] https://www.sustainablefinance.ch/upload/cms/user/2021_06_07_SSF_Rapport_sur_l_investissement_durable_en_suisse_2021_F_final_Screen.pdf

[2] Stratégie climatique à long terme pour la Suisse, janvier 2021, Conseil Fédéral

[3] Stratégie climatique à long terme pour la Suisse, (p. 46)

Toutefois, dans le domaine des activités de placement pour le compte de tiers pour lesquelles la BCV agit[1] à titre fiduciaire et n'a pas le pouvoir final de décision, la banque sera soumise à une obligation de moyens (offre complète d'investissements durables, information sur la charge carbone du portefeuille, etc.) et non pas une obligation de résultat, puisque la décision de placement appartient bien au client. Enfin, la banque devra veiller à réduire son empreinte carbone directe.

Le rapport au postulat Vassilis Venizelos et consorts (cf. chapitre 4) présente plus en détail la stratégie actuelle de la BCV en matière de durabilité et de climat. **En cas d'acceptation de l'initiative, la banque devra renforcer son action pour atteindre les objectifs, sans toutefois modifier ses missions de base formulées à l'art. 4 al. 1 de la LBCV. A l'instar des autres personnes morales, il sera demandé dans les lettres de mission des représentants de l'Etat au sein du conseil d'administration de veiller à la mise en place des plans d'action.**

Le domaine de la finance durable étant en pleine évolution, il convient de rappeler que toute disposition de mise en œuvre devra s'assurer de sa bonne conformité avec le droit supérieur.

2.3 Consultations

Avant d'élaborer ce Préavis, le Conseil d'Etat a procédé à plusieurs consultations auprès des principaux acteurs directement concernés par le champ d'application de cette initiative si cette dernière venait à être acceptée.

Les communes, par l'intermédiaire de l'Union des communes vaudoises (UCV) et de l'Association des communes vaudoises (AdCV) ont fait état de leur attente à ce qu'il n'y ait pas un automatisme d'application entre les mesures cantonales et communales et que d'éventuels renforcement du cadre normatif cantonal qui impacteraient les communes continueraient à faire l'objet de discussion politique publique par politique publique, comme c'est déjà le cas aujourd'hui. Par ailleurs, elles demandent que les soutiens du canton continuent à prendre en compte la typologie différenciée des communes selon leur taille et leurs ressources, notamment humaines. Elles seront par ailleurs associées, le cas échéant, à un groupe de travail qui définira les dispositions d'application les concernant.

La Caisse de pensions de l'Etat de Vaud et la Caisse intercommunale de pensions ont rappelé l'importance que les stratégies prévues par les dispositions transitoires de l'art. 52b de l'initiative soient *indicatives* afin de ne pas générer de conflit avec les obligations légales fédérales découlant notamment de la LPP. La législation d'application devra prendre en compte cette précision. Elles estiment par ailleurs déjà remplir les exigences posées par l'initiative, à l'exception de la nécessité de revoir au rythme quinquennal leur stratégie climatique déjà en place.

La Banque cantonale vaudoise a évoqué dans un premier temps des craintes sur la portée réelle des dispositions transitoires de son activité, en particulier le trafic de paiement, les hypothèques, les crédits en Suisse et la gestion d'actifs lorsqu'elle le fait à titre fiduciaire. Après clarifications des intentions des initiants (cf. chapitre 2.2.2), il en ressort clairement que ses missions prévues à l'art. 4 al. 1 de la LBCV pourraient continuer à être pleinement exercées et que le volume d'affaire n'en serait pas réduit. La législation d'application devra donc prendre en compte ces précisions.

Retraites Populaires a indiqué qu'elle estimait d'ores et déjà répondre aux exigences de l'initiative au travers de l'implémentation de sa stratégie climatique et qu'elle ne serait soumise qu'à une obligation de moyens pour toutes ses activités où elle agit à titre fiduciaire, dans l'intérêt de ses assurés et pensionnés.

L'Etablissement cantonal d'assurance incendie (ECA) a indiqué pour sa part que le climat est une préoccupation quotidienne en raison de l'évolution de l'intensité et de la fréquence des événements naturels et leurs impacts sur le patrimoine bâti du canton. L'ECA a introduit une approche ESG dans sa stratégie d'entreprise et est en train d'épurer son portefeuille de placement des produits qui contreviendraient aux objectifs climatiques de la Suisse. L'ECA n'investit plus dans les matières premières ou dans les fonds spéculatifs.

La Romande Energie SA a souligné que l'initiative populaire correspond à l'ambition environnementale de la société. Sur la base d'un bilan carbone annualisé, elle se fixe des objectifs de réduction interne. Elle ne détient pas d'investissement, ni ne vise à investir dans le domaine des énergies fossiles. Pour ses clients captifs, elle distribue de l'énergie à 100% renouvelable depuis début 2021 et sa Fondation de prévoyance a adopté une charte début 2020 visant à aligner la gestion de son portefeuille avec les engagements internationaux de la Suisse et en renforçant les critères ESG.

[1] Ces activités entrent également dans le périmètre des activités de banque universelle qui relèvent du mandat légal (LBCV art, 4 al, 1)

2.4 Position du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est conscient de l'impérieuse nécessité de participer pleinement aux efforts internationaux visant à décarboner les modes de production et de consommation de sorte à maintenir le réchauffement global en dessous de 1,5° C par rapport à l'ère préindustrielle. Il reconnait le principe de « responsabilité commune mais différenciée » prévu par l'Accord de Paris et considère qu'une sortie planifiée des énergies fossiles constitue également une opportunité pour diversifier, rendre plus durable et résiliente son économie indigène et préserver son environnement. Il rappelle également que le coût de l'action en matière de politique climatique restera toujours inférieur à celui de l'inaction et que la protection du climat amène de nombreux co-bénéfices en matière d'emploi et d'économie, de santé humaine et animale et de préservation des ressources et milieux naturels, ainsi que de la biodiversité. A ce titre, il souligne que la lutte contre le déclin de la biodiversité et la préservation du climat doivent être menées de front et de manière coordonnée. Il insiste également sur le fait que l'atteinte de la neutralité carbone doit être socialement juste et prendre en compte les différentes réalités géographiques du canton.

Les émissions de GES produites par l'activité économique et les modes de vie du canton sont d'environ 39 % sur le territoire et de 61% extraterritoriales[1]. Autrement dit, le canton exporte près de 2/3 de ses émissions en dehors de ses frontières, émissions qui ne sont pas concernées par les objectifs du PCV. Ces émissions tendent d'ailleurs à augmenter ces dernières années. Le Conseil d'Etat estime dès lors d'autant plus important d'effectuer des réductions des émissions de GES sur le territoire cantonal et d'assurer des conditions-cadres efficaces, transversales aux différentes politiques publiques et adoptées de manière démocratique. Le gouvernement, avec ses prérogatives et ses moyens d'action, s'est engagé à atteindre les objectifs que la Suisse s'est fixée dans le cadre de l'Accord de Paris.

Pour une majorité du Conseil d'Etat, l'inscription constitutionnelle d'un tel objectif dans la Charte fondamentale vaudoise, à l'issue d'un scrutin populaire, renforcerait sans nul doute la légitimité de l'action étatique dans ce domaine, en particulier au moment de déclencher les démarches d'élaboration du PCV de 2e génération. **Fort de ce constat, une majorité du Conseil d'Etat soutient l'initiative « Pour la protection du climat » et invite le Grand Conseil à en recommander son acceptation par le peuple.**

[1] Bilan carbone territorial du canton de Vaud, Quantis, publication à venir en 2022.

3. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU POSTULAT JEAN-MICHEL DOLIVO ET CONSORTS - POUR CONTRIBUER À LA LUTTE CONTRE LE RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE, LA CAISSE DE PENSION DE L'ETAT DE VAUD (CPEV) DOIT DÉSINVESTIR LES ÉNERGIES FOSSILES ! (15_POS_149)

3.1 Rappel du postulat

Le canton de Vaud se targue de mener une politique exemplaire en matière énergétique et climatique sur son territoire. Mais au-delà des mesures concrètes déjà prises par le canton, pour enrayer le réchauffement climatique, il faut réduire les émissions de gaz à effet de serre, ce qui implique d'utiliser beaucoup moins d'énergies fossiles telles que le charbon, le gaz et le pétrole, et de laisser la plus grande part possible de ces énergies dans le sol. Face à la lenteur et à l'insuffisance des mesures prises par les gouvernements en faveur d'une transition vers les énergies renouvelables, une campagne internationale a pris son essor, depuis 2008, en faveur d'un désinvestissement des énergies fossiles. Une telle campagne a l'avantage de s'attaquer directement à la source du problème, à savoir l'extraction des combustibles fossiles. De plus, un tel désinvestissement contribue à réduire la puissance de lobbyisme du secteur des énergies fossiles sur les collectivités publiques.

Par ailleurs, abstraction faite des impératifs écologiques, sur le plan de la sécurité des placements, la réduction des investissements dans les énergies fossiles est de plus en plus recommandée, dans la mesure où on pourrait assister à un effondrement des cours dans ce secteur avec la transition énergétique, un risque souligné par une étude de l'Office fédéral de l'environnement[1]. La crainte d'une perte de rentabilité pour les caisses de pensions n'est à l'inverse pas justifiée : « les études indiquent que les investisseurs qui renoncent aux énergies fossiles ont des performances à peu près similaires, voire légèrement meilleures, à celle des investisseurs conventionnels », relève Amandine Favier, conseillère en finance durable au WWF Suisse (citée par Le Temps, 4 novembre 2015).

Plusieurs fonds d'investissement de première importance ont appliqué cette mesure, en particulier le Fonds norvégien — plus gros fonds souverain au monde — qui a annoncé en mai 2015 qu'il allait exclure de son portefeuille les entreprises actives dans le secteur du charbon. Et c'est à l'unanimité que le Parlement norvégien a décidé que le Fonds de près de 7000 milliards de couronnes (793 milliards d'euros), qui contrôle 1,3 % de la capitalisation boursière mondiale, devrait se désengager des entreprises minières ou des groupes d'énergie pour lesquels le charbon représente plus de 30 % de l'activité ou du chiffre d'affaires. Un nombre important de collectivités publiques sont allées plus loin, en supprimant tout investissement de leurs fonds de pension dans les entreprises d'énergies fossiles (c'est le cas de la Municipalité de Seattle, par exemple). En Suisse, aucune institution d'importance n'a pour le moment adopté de telles mesures de désinvestissement. Dans ce contexte, la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (CPEV) pourrait jouer un rôle pionnier.

C'est pourquoi les signataires de ce postulat demandent au Conseil d'Etat vaudois d'établir un rapport sur les engagements financiers de la CPEV dans le secteur des énergies fossiles et sur l'opportunité pour la CPEV de se retirer complètement dudit secteur.

Le postulat a été renvoyé au Conseil d'Etat par 64 voix favorables, 56 contre et 1 abstention lors de la séance du Grand Conseil du 6 septembre 2016.

[1] Neue Zürcher Zeitung, « Kohlendioxid als Pensionskassen-Risiko », 31 octobre 2015

3.2 Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, il convient de rappeler que les compétences d'investissement de la CPEV sont inaliénables et intransmissibles, et relèvent uniquement du conseil d'administration qui a toute autorité en la matière. Ainsi seul le conseil d'administration, constitué de 8 membres, quatre nommés par le Conseil d'Etat et quatre nommés par les représentants du personnel, est à même de faire des choix en matière d'investissement. Le Conseil d'Etat reste cependant attentif aux conséquences de cette politique et ne manque pas de faire part à ses administrateurs, lors des rencontres régulières avec ces derniers, de ses orientations privilégiées. En matière de politique climatique, le Conseil d'Etat juge ainsi qu'une politique d'investissement responsable ne peut faire l'économie d'une réflexion sur ses conséquences climatiques, tant pour des raisons d'intérêt général que pour garantir la pérennité des investissements.

En tant qu'investisseur responsable, la CPEV a pris depuis plusieurs années des engagements tant en matière de gestion que de politique d'investissement. Afin d'assurer une gestion éthique, la CPEV a par exemple pris des dispositions particulières afin de mettre en œuvre et respecter strictement la Charte de l'Association suisse des institutions de prévoyance (ASIP). Celle-ci a pour but de préserver de manière absolue les intérêts de ses assurés et bénéficiaires de rentes et de garantir des standards très élevés en matière d'intégrité, de loyauté et de transparence de sa gestion. De même, en adoptant en 2015 une Charte d'investissement responsable[1], la CPEV s'est engagée, dans une optique d'investissement à long terme, à prendre en compte les enjeux environnementaux, sociaux et de gouvernance d'entreprise (ESG), tout en garantissant les rendements nécessaires à l'accomplissement de sa mission première : fournir des prestations de retraite pour les assurés et les couvrir contre les risques liés au décès et à l'invalidité.

Sa politique d'investissement responsable ESG définit les principes généraux appliqués aux avoirs mobiliers et immobiliers et se décline en 4 axes : 1) Engagement actionnarial, 2) Intégration ESG, 3) Inclusion et 4) Exclusion. La Caisse a mis en œuvre ces axes en se faisant accompagner par des spécialistes et en privilégiant la voix du dialogue en partenariat avec d'autres investisseurs institutionnels.

Ces engagements ont été reconnus par différentes organisations et experts externes. En effet, par l'enquête du WWF de 2018-2019 sur les 20 plus grandes caisses de pensions en Suisse, qui avait classé la CPEV dans la catégorie 'bonnes pratiques' avec une dynamique positive[2] et plus récemment, l'Alliance climatique a également classé la Caisse en « vert » comme étant climato-compatible (détail des études disponibles sur le site www.cpev.ch).

Consciente de l'importance particulière de la question du dérèglement climatique et de la nécessité de prendre en compte des risques climatiques lors de l'évaluation des risques de placement, le conseil d'administration de la CPEV a souhaité renforcer sa Charte d'investissement responsable en adoptant en septembre 2020 une « stratégie climatique des investissements »[3]. Par ce document, la CPEV s'engage pour une neutralité carbone de ses investissements en termes de valeurs mobilières et une réduction significative des émissions de CO_2 liées à la production de chaleur de l'immobilier direct d'ici à 2050.

---

[1] https://www.cpev.ch/sites/default/files/files-document/2017-08/CPEV_charte_investissement_responsable_0.pdf

[2] L'étude classe les caisses selon 5 catégories de la meilleure à la moins bonne: Pionniers, Bonnes pratiques, Moyenne supérieure, Moyenne Inférieure, Retardataires.

[3] https://www.cpev.ch/sites/default/files/files-document/2020-11/CPEV__Strate%CC%81gie%20climatique_oct2020.pdf

3.2.1 La Charte d'investissement responsable

Dans le cadre de la Charte d'investissement responsable, les 4 axes sont les suivants :

- **Axe 1 Engagement actionnarial** : La Caisse est membre de l'Engagement Pool suisse et international d'Ethos. Ce programme permet aux investisseurs institutionnels d'engager un dialogue avec les sociétés. Ethos Pool représente les voix des différentes caisses de pensions membres. Ces dialogues ont pour but de sensibiliser les entreprises à améliorer leur gouvernance et à renforcer leur responsabilité environnementale et sociale. L'initiative de dialogue « Climate Action 100+ » fait partie des projets de dialogue soutenus par Ethos et les membres de l'EEP International. La pression des 617 investisseurs institutionnels réunis au sein de cette initiative, représentant USD 60'000 milliards de fonds sous gestion, a permis d'obtenir une série de résultats concrets. Par exemple, à la suite du dialogue entrepris en 2019 par « Climate Action 100+ », BP a mis en place des objectifs ambitieux de réduction des émissions de CO_2. Elle a entre autres annoncé réduire de 50% d'ici 2050 son empreinte carbone, en adéquation avec les objectifs de l'Accord de Paris.

  La CPEV exerce aussi de façon responsable et dans l'intérêt des assurés, des droits de vote pour les actions suisses (détenues directement ou au travers de mandats) et depuis 2020 également pour les 450 plus grandes sociétés étrangères. L'intérêt des assurés est respecté lorsque le vote assure de manière durable la prospérité des caisses de pensions et institutions de prévoyance. De plus, Ethos soutient régulièrement des résolutions d'actionnaires en lien avec les questions climatiques.

- **Axe 2 Intégration ESG** : Depuis 2017, toutes les sociétés détenues à travers les différents investissements dans les portefeuilles des actions suisses et étrangères est régulièrement évalué d'un point de vue ESG par une société spécialisée basée à Genève, Conser Invest SA. La note et les informations en lien avec le climat (ex : l'intensité carbone d'un portefeuille) permet d'avoir une vue détaillée des enjeux ESG du portefeuille actions et d'instaurer un suivi spécifique sur cette thématique. En 2019, cette analyse a été étendue aux portefeuilles des Obligations (Suisses, Etrangères, Convertibles). Ceci mène la CPEV à une transparence pour plus de 60% des actifs mobiliers détenus par la Caisse. Au 31.12.2020, la prise en compte de critères ESG est effective pour 93% de la fortune de la caisse.

  En tant que propriétaire majeur dans le canton de Vaud, la CPEV, par l'intermédiaire de sa gérance, applique également une approche durable à la gestion de ses bâtiments. Dans le cadre de la rénovation du parc immobilier ou lors de nouvelles réalisations, la volonté est d'agir dans une démarche où les critères ESG sont pris en compte. Concrètement une boussole durable (outils d'aide à la décision développé en interne) constituée de quinze indicateurs permet de s'assurer, pour chaque projet architectural, que les enjeux sociétaux, économiques et environnementaux trouvent une réponse adéquate. Ainsi, l'équilibre optimum est recherché entre, d'une part, un investissement maîtrisé et, d'autre part, une valorisation sociale des logements (habitabilité, lieu de rencontre) ainsi qu'une efficacité énergétique appuyée par les énergies renouvelables. Par exemple, la rénovation et l'agrandissement débutée en 2020 à Combe 18-20-22 (à Gland) qui intègre, sur la base de coûts comparés et d'un rendement intéressant de la part en plus-value, les éléments suivants : la création de nouveaux logements à loyer raisonnable, l'amélioration de l'habitabilité par l'agrandissement des séjours et des balcons, la suppression des barrières architecturales notamment pour les besoins des seniors, la valorisation d'un local communautaire, ainsi que le raccordement à une production de chaleur centralisée de quartier renouvelable, une ventilation avec récupération de chaleur et une enveloppe à l'isolation renforcée.

- **Axe 3 Inclusion** : La Caisse investit également dans des entreprises dont les activités proposent une solution aux enjeux ESG. Elle le fait principalement de manière indirecte, notamment à travers de classes d'actifs comme l'infrastructure, ou 25% des investissements sont réalisés dans des projets en lien avec les énergies renouvelables. Par exemple, le projet BlueEarth qui est un investissement dans un producteur d'électricité indépendant qui développe, construit, possède et exploite des installations éoliennes, hydroélectriques et solaires.

- **Axe 4 Exclusion :** De plus, le conseil d'administration a décidé d'exclure certains titres des portefeuilles Actions et Obligations. La liste des exclusions est mise à jour de manière annuelle et est téléchargeable sur le site internet de la Caisse. Les critères retenus pour établir cette liste sont les suivants :

  - sociétés actives dans les bombes à sous-munitions et mines antipersonnel ;

  - sociétés dont plus de 5 % du chiffre d'affaires est lié à l'armement nucléaire ;

  - sociétés dont 5% ou plus du chiffre d'affaires est lié à l'extraction du charbon ;

  - sociétés dont 30% ou plus du chiffre d'affaires est lié à la génération de l'électricité basée sur le charbon ;

  - 10 GW ou plus d'électricité est produite par du charbon.

  A ce jour, les exclusions des entreprises liées au charbon sont applicables à certains portefeuilles obligataires. La restructuration en cours va permettre de l'appliquer à la totalité des Obligations courant 2022.

3.2.2 « Stratégie climatique des investissements »

La CPEV prend très au sérieux les enjeux liés aux changements climatiques et souhaitait aller au-delà des actions prises depuis plusieurs années en agissant dans les 4 axes de sa politique d'investissement responsable ci-dessus. Afin de maîtriser pleinement les risques et opportunités de la transformation de l'environnement et d'accentuer sa contribution aux efforts destinés à limiter le réchauffement climatique, la Caisse a renforcé les mesures qu'elle a déjà engagées en faveur du climat en se dotant d'une stratégie climatique. Pour réussir cette nouvelle étape et mettre en œuvre cette stratégie, la CPEV utilisera les leviers dont elle dispose en tant qu'investisseur institutionnel et propriétaire d'un important parc immobilier. Par ailleurs, elle se fera accompagner par des spécialistes. Cette stratégie fixe les objectifs à court et long termes, ainsi que les moyens pour les atteindre. La stratégie et les mesures entreprises sont amenées à évoluer.

L'adoption de la « stratégie climatique des investissements » en 2020, détaillée dans le document de sept. 2020 joint en annexe et partie intégrante de cette réponse, se fera dans les 4 axes de la stratégie ESG, comme mentionnés ci-après :

Axe 1	• Réflexion en cas de dialogue infructueux • Recherche d'engagements en lien avec les enjeux climatiques
Axe 2	• Recherche d'indices en faveur du climat pour la gestion passive • Implication des nos gérants d'actifs (suivi, objectifs, rapports)
Axe 3	• Recherche d'investissements à impact dans les différentes classes d'actifs (Green bonds, projets d'infrastructure, etc.)
Axe 4	• Nouvelles exclusions potentielles (en lien avec des dialogues infructueux et/ou objectifs de la stratégie climatique)

Elle vise à l'horizon 2050 à une neutralité carbone de ses investissements en termes de valeurs mobilières et une réduction de 70% des émissions de CO_2 liées à la production de chaleur de l'immobilier direct. Les aspects sociaux et de bonne gouvernance restent des critères importants et sont pris en compte dans les décisions d'investissement. A plus court terme, la stratégie fixe à l'horizon 2030 un objectif de diminution de 80% des émissions de CO_2 liées aux investissements mobiliers et 35% des émissions de CO_2 liées à la production de chaleur de l'immobilier direct.

Pour les investissements mobiliers, la CPEV va travailler avec le ratio d'intensité comme unité de mesure. Pour les investissements mobiliers, il correspond aux émissions absolues en tonnes CO_2-eq par rapport au chiffre d'affaires. Il se divise en 3 catégories, les émissions directes, les émissions indirectes liés à l'approvisionnement en énergie et enfin les autres émissions indirectes.

Les émissions liées à la 3ème catégorie ne bénéficient malheureusement pas à ce jour de données réellement fiables et une partie du travail débuté avec des spécialistes visent à trouver les meilleurs outils de décision en la matière.

La situation au 31.12.2019 de la stratégie climatique sont les suivants :

Objectifs de réduction et situation actuelle de l'intensité carbone (scope 1, 2 et partiellement 3). Référence indice MSCI World au 31.12.2018

	Baisse réalisée 31.12.2019	Objectif 2025	Objectif 2030
Actions des marchés développés	-30%	-50%	-80%

On peut noter qu'au 31.12.2020, la réduction est de -43.37%, qui est une évolution très favorable, notamment due à l'exclusion du charbon et à la diminution par les gérants de leur exposition aux énergies fossiles.

Objectifs de réduction et situation actuelle des émissions CO_2/m2. Référence émission CO_2/m2 du parc immobilier au 31.12.2018

	Baisse réalisée 31.12.2019	Objectif 2025	Objectif 2030
Immobilier direct	-6% à -7%	-10%	-35%

La stratégie climatique ne comprend pas qu'une évaluation statique de la situation mais aussi une évaluation prospective d'exposition au risque. C'est l'objectif de PACTA (Paris Agreement Capital Transition Assessment) qui offre des outils afin d'évaluer les flux financiers sur la base d'analyses des scénarios climatiques (degrés de réchauffement climatique). Ils travaillent selon trois aspects :

- Pertinence des technologies développées par les entreprises pour contribuer à la transition énergétique pour les 5 prochaines années ;
- Aperçu de l'alignement avec un scénario 2°C dans les secteurs sensibles (énergie, transport, secteurs industriels liés à l'acier et au ciment) ;
- Exposition du portefeuille actuel comparé à un portefeuille 2°C représentatif, diversifié et aligné avec un scénario réalisable de décarbonation.

La complexité du thème et la difficulté d'une mesure précise sont des éléments à prendre en compte. Il est nécessaire que la CPEV puisse faire évoluer les indicateurs avec ses pairs, le monde académique et les bonnes pratiques. Le but étant d'utiliser, dès qu'il y aura un consensus ou un standard dans le marché, des indicateurs de plus en plus adaptés et/ou complexes.

Afin d'assurer un suivi régulier des outils et des objectifs, un suivi des indicateurs « Investissement Responsable » est créé chaque année à l'intention des membres du conseil d'administration. L'objectif premier de ce rapport est de fournir un suivi année après année de l'évolution de l'intégration de l'approche retenue en matière d'investissement responsable dans les valeurs mobilières et immobilières. Cet outil de suivi présente un état des lieux de la démarche, ainsi que les mesures et évolutions entreprises durant l'année écoulée. Pour ce faire, chacun des 4 axes est passé en revue et les principaux résultats obtenus sont précisés. Par ailleurs, ce rapport contient le plan d'actions et les développements envisagés.

Un document à l'intention des assurés et autres parties prenantes est disponible sur le site internet de la CPEV[1]. L'historique de la démarche, l'approche retenue, les mesures concrètes mises en œuvre, les principales réalisations lors de l'année écoulée ainsi que le plan d'actions pour les prochaines années sont détaillés dans cette présentation qui traite de toute la politique d'investissement responsable de la CPEV.

[1] https://www.cpev.ch/placements/investissements-responsables

4. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU POSTULAT VASSILIS VENIZELOS ET CONSORTS – PLACEMENT DE LA BCV : PAS DE PÉTROLE MAIS DES IDÉES ! (20_POS_212)

4.1 Rappel du postulat

Les changements climatiques vont impacter le territoire cantonal de façon significative avec des augmentations importantes des températures et une modification des régimes de précipitation. Ces phénomènes auront des conséquences sur l'environnement, la qualité de vie et l'économie de notre canton.

Pour répondre à cette urgence, le canton de Vaud est sur le point de se doter d'un plan climat. Un des volets de cette démarche vise à définir un plan d'action pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il s'agit de renforcer les politiques publiques existantes en agissant non seulement sur les quatre principaux domaines d'émissions — énergie, mobilité, agriculture, industrie — mais aussi en tenant compte des émissions exportées. Le but de la démarche est de « développer de nouvelles pratiques » en développant des « actions d'exemplarité ».[1]

Un des leviers à disposition des pouvoirs publics pour agir réside dans la politique d'investissement des établissements de droit public. Un peu partout dans le monde, plusieurs institutions publiques ont décidé de renoncer à investir dans les énergies fossiles — sables bitumineux, pétrole, charbon... Des caisses de pension britanniques, danoises, allemandes, norvégiennes, suédoises, australiennes, américaines et suisses ont décidé ces dernières années de réorienter leurs placements financiers vers des domaines durables.

C'est un moyen concret et puissant de favoriser les investissements vers des modes de production plus durables et une façon de mettre n cohérence les flux financiers avec l'objectif de contenir le réchauffement climatique. C'est aussi un moyen de protéger les établissements publics de placements financièrement vulnérables. Une étude pilotée par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) fait ressortir que les pertes de valeurs des titres toxiques liés au CO2 pourraient entraîner une baisse importante des prestations des caisses de pension — jusqu'à 21 % — si le prix du CO2 venait à s'élever[2]*. Cette élévation étant indispensable si l'o veut respecter les objectifs définis par les Conférences internationales sur le climat, il faut à la fois la favoriser et s'y préparer. Outre sa compatibilité avec le plan climat du canton, une telle politique de « désinvestissement » présente donc également un intérêt économique.*

Les établissements publics ou de « droit public » vaudois peuvent s'appuyer sur des bases légales qui les encouragent à favoriser des placements financiers durables.

La Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (CPEV) a par exemple l'obligation légale — article 17 de la Loi sur la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (LCP) de définir une stratégie en matière de développement durable et d'investissements responsables. Une Charte d'investissement responsable, intégrant des critères de durabilité a donc été établie. Bien que ces mesures soient à encourager, ni les émissions des gaz à effet de serre, ni le changement climatique ne sont aujourd'hui reconnus comme étant des critères au sein du processus de gestion de la CPEV. Ces mesures pourraient donc être renforcées. La Banque cantonale vaudoise (BCV) a quant à elle pour missions notamment de porter une attention particulière au développement de l'économie cantonale, selon les principes du développement durable — voir l'article 4 de la Loi sur la BCV. Détenue majoritairement par l'Etat, cet établissement financier n'est pourtant pas « exemplaire » ou « visionnaire » comme le rappelle une étude menée par le WWF sur plusieurs banques de détail.[3]

Notre parlement a déjà eu l'occasion de débattre de l'opportunité d'inciter une institution publique de renoncer à des placements dans les énergies fossiles. En 2016, le Grand Conseil a en effet accepté de renvoyer un postulat demandant au Conseil d'Etat vaudois « d'établir un rapport sur les engagements financiers de la CPEV dans le secteur des énergies fossiles et sur l'opportunité pour la CPEV de se retirer complètement dudit secteur »[4]*.*

Contrairement à ce que certains opposants à la démarche affirmaient, les compétences d'investissement des établissements publics ne relèvent pas de façon « inaliénable et intransmissible » des conseils d'administration.

---

[1] Etat de Vaud (2018), Feuille de route du plan climat vaudois

[2] CSSP, South pole group (2015). Risque carbone pour la place financière suisse

[3] WWF (2017) La durabilité dans la banque de détail suisse.

[4] 15_POS_149 Postulat Jean-Michel Dolivo – Pour contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique, la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (CPEV) doit désinvestir les énergies fossiles

Un avis de droit récent[1] *démontre que le désinvestissement des énergies fossiles constitue une décision qui peut relever de la loi et non une simple question technique de placement qui relèverait uniquement des compétences du Conseil d'administration. Des orientations de ce type pourraient, dès lors, parfaitement être définies dans un acte constitutif ou dans la loi.*

Cette analyse doit nous inciter à nous appuyer sur la capacité d'investissements des établissements publics ou de droit public majoritairement en mains de l'Etat pour agir concrètement afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le Conseil d'Etat aura prochainement l'occasion d'aller dans ce sens, à travers sa réponse au postulat Dolivo portant sur les investissements de la CPEV.

Compte tenu de l'urgence de trouver des réponses fortes au réchauffement climatique, nous proposons d'étendre la démarche à la BCV.

Ainsi, nous demandons au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil un décret présentant un plan de « désinvestissement » progressif des énergies fossiles de la Banque cantonale vaudoise, associé à une modification de la Loi sur la BCV, précisant la mission de la banque dans le domaine de l'investissement responsable.

La motion (19_MOT_072) a été transformée en postulat et renvoyée au Conseil d'Etat par 87 oui, 33 non et 6 abstentions lors de la séance du Grand Conseil du 9 juin 2020.

4.2 Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Les changements climatiques sont une préoccupation majeure à laquelle l'ensemble des organes de la BCV porte une attention particulière depuis plusieurs années. Consciente de ses responsabilités et de la mission qui lui incombe selon l'art. 4 LBCV, la banque intègre les principes de responsabilité sociale d'entreprise (RSE) dans son fonctionnement, et poursuit depuis de nombreuses années un travail de fond visant à réduire son empreinte climatique en général, et ses émissions de GES en particulier. Cet engagement se décline sur plusieurs dimensions qui font l'objet de développements ci-dessous.

De manière générale, les initiatives de la BCV dans le domaine de la RSE sont décrites dans son rapport annuel, et depuis plus de dix ans de manière plus détaillée dans son rapport de RSE[2].

Pour répondre de manière concrète à l'argumentaire développé dans le cadre du postulat déposé par le député Vassilis Venizelos, il convient de distinguer à titre préliminaire les modèles d'affaires d'une caisse de pension et d'une banque.

Une caisse de pensions récolte des fonds de ses assurés sous forme de cotisations en échange de la promesse de prestations futures (rente ou versement du capital). Les fonds récoltés appartiennent à la caisse de pensions qui les gère selon une stratégie propre, décidée en toute indépendance (dans le cadre de ses obligations légales).

Dans une banque, il existe deux types de placements :

- Les placements pour compte propre, réalisés par la banque avec ses fonds.
- Les placements de la clientèle. Les fonds déposés par ses clients sous forme de placement continuent à leur appartenir, la banque n'intervenant qu'à titre fiduciaire dans leur conservation et, le cas échéant, leur gestion en cas de mandat confié à la banque.

[1] Kieser U., Saner K. (2017) Vermögensanlage von Vorsorgeeinrichtiungen. Zur Zulässigkeit kommunaler une kantonaler Restriktionen bei der Vermögensanlagen, Actuelle Juristische Praxis 0217, pp. 327-333
[2] http://www.bcv.ch/La-BCV/Responsabilite-d-entreprise

Rappel des activités de placement et de crédit hypothécaire

Activités de placement

Placements pour compte propre

Depuis 2008, la BCV a pour politique générale de ne pas utiliser ses fonds pour des investissements qui ne sont pas liés à l'accomplissement de ses activités de banque universelle. Cela signifie que la banque ne fait pas de trading pour compte propre et qu'elle n'investit pas dans un portefeuille de participations. De plus, elle ne prend pas de participations dans des sociétés non liées aux activités de la banque. Les seuls placements pour compte propre de la BCV résultent d'une part d'exigences réglementaires dans le cadre de ses activités bancaires, et d'autre part du rôle historique de la banque dans l'économie vaudoise.

Concrètement, la BCV dispose des placements pour compte propre suivants :

- Des immobilisations financières détenues par la Banque pour gérer ses contraintes de liquidité, notamment vis-à-vis des exigences réglementaires ;
- Des participations financières dans des entreprises directement liées à l'activité de la Banque (par exemple SIX, TWINT) ;
- Des participations financières marginales dans des entreprises liées à l'histoire du canton et de la Banque (telles que par exemple Romande Energie Holding SA, Société vaudoise pour le logement SA, parkings, …).

En conclusion, la BCV n'a aucun placement pour compte propre dans les énergies fossiles, et ne compte pas en faire à l'avenir.

Activité de gestion d'actifs pour la clientèle

Dans le cadre de son activité de gestion d'actifs, la BCV agit à titre fiduciaire, c'est-à-dire que les décisions et la prise de risques liées aux placements reposent entièrement entre les mains des clients. Il s'agit d'un marché très compétitif dans lequel la BCV doit répondre aux demandes de sa clientèle.

En particulier dans le marché des caisses de pensions, le cadre de gestion imposé à la banque par le client est soumis à des contraintes légales fortes où la notion de rendement-risque est prépondérante. La BCV développe des solutions d'investissement qui intègrent des critères de durabilité tout en répondant aux contraintes de diversification de cette clientèle, mais la décision de placement est entièrement du ressort de cette dernière et dépend de contraintes et d'exigences qui lui sont propres. Ainsi, la banque n'est pas en mesure d'interdire l'accès à certains types d'investissements, qu'il s'agisse de placements dans les énergies fossiles ou autres.

La BCV ne dispose à ce jour pas d'objectifs concrets en matière de neutralité carbone et n'exclut pas complètement les énergies fossiles. Néanmoins, elle a déjà mis en œuvre de nombreuses mesures parmi celles citées après :

- La BCV a adhéré à la charte des Principes d'investissement responsable des Nations unies (UNPRI) ;
- Elle intègre des critères ESG (environnement, social, gouvernance) dans ses fonds de placement ;
- Afin de réduire l'empreinte carbone des portefeuilles, les fonds actions BCV excluent les sociétés dont les revenus dépendent à plus de 30% du charbon thermique ;
- La BCV et Ethos services ont récemment conclu un partenariat stratégique consistant à allier leurs compétences dans le but de développer et promouvoir les investissements socialement responsables ;
- La BCV a également conclu un partenariat de recherche avec l'Université de Lausanne (UNIL) sur l'intégration de critères de durabilité dans la gestion d'actifs, notamment immobiliers ;
- La BCV met en œuvre des mesures pour aider sa clientèle à prendre en compte les enjeux de l'investissement socialement responsable (ISR) dans ses décisions. En outre, elle a publié en 2020 une brochure présentant son approche de l'ISR et un lexique. L'ensemble de ses conseillères et conseillers à la clientèle ont aussi été formés ;

- La BCV continue de développer son approche de l'ISR pour la clientèle privée. A fin 2020, 62% des actifs gérés pour la clientèle privée intègrent des critères ESG. Elle a également lancé la gamme de produits « ESG Impact » permettant à celles et ceux qui le souhaitent une contribution active au développement durable, avec trois nouveaux produits, dont le certificat « Climate impact ». Trois mandats de gestion « ESG Impact » ont également été lancés à l'automne 2021. Avec la formation de toutes ses conseillères et de tous ses conseillers, une campagne de communication, des articles et vidéos, elle a informé activement sa clientèle sur son offre de placements durables ;
- Depuis l'automne 2021, dans le cadre du conseil à la clientèle des particuliers, les conseillères et conseillers à la clientèle collectent systématiquement les attentes de la clientèle en matière de durabilité lors des entretiens et leur recommandent les solutions d'investissements les plus adaptées en toute transparence.

Activité de crédit hypothécaire

L'art. 4 al. 1 de la LBCV stipule que la BCV *« contribue, dans les différentes régions du canton, au développement de toutes les branches de l'économie privée et au financement des tâches des collectivités et corporations publiques. Elle contribue également à satisfaire aux besoins du crédit hypothécaire du canton ».*

Conformément à sa mission cantonale, la BCV est tenue de contribuer à satisfaire aux besoins de crédits hypothécaires dans le canton, c'est-à-dire qu'elle ne peut pas – au-delà des exigences minimales pour les financements hypothécaires définies par l'Association suisse des banquiers (ASB) et la FINMA – édicter elle-même des critères qui impliqueraient par exemple de ne financer que les bâtiments les plus efficaces sur le plan énergétique. En conséquence, le portefeuille de crédits hypothécaires de la Banque est représentatif du marché immobilier vaudois. Néanmoins, la Banque encourage ses clientes et ses clients à rénover ou assainir les bâtiments dont ils sont propriétaires en leur proposant depuis 2008 un « Bonus vert », soit un taux hypothécaire plus avantageux (-0,25%) pour l'acquisition de logements ou pour les rénovations répondant à des standards énergétiques exigeants. Elle a également conclu un partenariat le 24 août 2021[1] avec Romande Energie pour faciliter l'accès à un audit énergétique CECB+.

Si, au titre du présent postulat, la BCV devait renoncer à l'octroi ou à la reconduction de prêts hypothécaires octroyés aux propriétaires de biens chauffés avec une énergie fossile, elle verrait ipso facto plus de 80% du marché hypothécaire lui échapper et ne pourrait dès lors plus remplir l'intégralité de la mission qui lui est confiée à l'art 4 al. 1 de la LBCV. De plus, il est fort probable que les propriétaires se tourneraient non pas vers un système de chauffage vertueux, mais vers un autre établissement bancaire. L'impact sur le climat d'une telle mesure serait non seulement proche de zéro, mais au surplus en perdant la majeure partie de sa clientèle hypothécaire, la banque se priverait d'un levier important.

Ce faisant, la BCV entend jouer son rôle en apportant sa contribution avec les moyens d'action dont elle dispose (transparence, accompagnement, etc.). Il convient toutefois de rappeler que les principaux leviers de réduction de l'empreinte carbone des bâtiments portent sur les conditions-cadres, les normes de construction, les subventions et la fiscalité qui ne sont pas dans les mains de la BCV.

Position du Conseil d'Etat sur la demande du postulat

Le postulant demandait en substance au Conseil d'Etat de modifier la LBCV pour interdire à la banque d'effectuer des placements dans les énergies fossiles, et la contraindre à procéder au désengagement des éventuels placements existants.

Sur la base des éléments précédemment exposés, le Conseil d'Etat considère que la BCV a déjà engagé des actions importantes pour rendre ses placements et ses flux financiers conformes à l'Accord de Paris. Dans ce sens, la banque remplit d'ores et déjà pour l'essentiel les exigences du postulat, notamment en raison de sa stratégie raisonnable de développement et en intégrant les critères ESG. Contraindre la banque en modifiant la loi à se désengager dans toutes ses activités, y compris pour le compte de ses clients, d'investissements ayant un impact énergétique pourrait constituer une ingérence excessive dans les compétences des organes de la banque. A ce titre, le gouvernement argovien, confronté à la même question, a jugé que cela serait incompatible avec les compétences inaliénables et intransmissibles du Conseil d'administration.

[1] https://www.bcv.ch/content/download/26961/426993/version/6/file/20210824-BCV-Romande-Energie-CECB-Plus-fr.pdf

Il n’est en effet pas certain que l’inscription dans la LBCV de dispositions visant à limiter la liberté de gestion des organes de la banque serait compatible avec les directives de l’Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). En outre, soumettre la seule BCV à un régime particulier risquerait de lui faire perdre une clientèle importante – la BCV gère plusieurs dizaines de milliards de francs dans le cadre de ses activités de gestion de fortune pour une clientèle particulière et institutionnelle – qui s’empresserait de recourir aux services de ses concurrentes.

Le Conseil d’Etat n’entend donc pas s’engager dans un processus de modification de la LBCV tel qu’il est directement proposé par le postulant. Une modification de la LBCV reste envisageable en cas d’acceptation de l’initiative « Pour la protection du climat », mais elle ne devra pas se heurter aux prescriptions fédérales. De plus, le secteur financier européen et suisse est en pleine mutation pour répondre à l’Accord de Paris.

Le Conseil d’Etat constate avec satisfaction que la BCV est consciente de la problématique du réchauffement climatique et s’engage, dans la mesure de ses moyens, à divers niveaux pour le limiter. Il prend acte de sa volonté à suivre les évolutions des standards aux niveaux international et suisse, et à s’aligner sur les meilleures pratiques du marché en la matière.

5. RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT À L'INTERPELLATION VASSILIS VENIZELOS - DE QUELLE COULEUR EST LE PORTEFEUILLE FINANCIER DE LA BCV ET DE LA CPEV ? (20_INT_53)

5.1 Rappel de l'interpellation

La crise climatique représente un risque financier largement reconnu par les milieux scientifiques et au sein du secteur financier lui-même. Les investissements dans une économie à faible impact carbone sont en outre de plus en plus considérés comme une opportunité. Pourtant, la place financière suisse continue d'investir massivement dans la poursuite de l'expansion de la production pétrolière et de l'extraction du charbon.

Afin d'améliorer la transparence et soutenir les efforts entrepris, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), en collaboration avec le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI), ont analysé, la compatibilité climatique des portefeuilles de l'ensemble des acteurs du marché financier suisse. Concrètement, sur la base du test de 2017, l'OFEV et le SIF ont invité tous les fonds de pension, compagnies d'assurance, banques et gestionnaires de fortune suisses à participer à un test de compatibilité climatique volontaire selon la méthodologie PACTA 2020. Les résultats anonymes et agrégés du test de cette année ont été présentés début novembre (https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/documentation/communique/anzeige-nsb-unter-medienmitteilungen.msg-id-81034.html).

Chaque institution participante a reçu quant à elle un rapport individuel présentant les résultats par classe d'actifs et par secteurs et les compare à des pairs, à des portefeuilles de marché et aux principaux indices. En outre, le rapport individuel propose également les résultats de l'analyse d'un « stress-test » pour les actions et les obligations d'entreprise si les participants le demandent. Selon l'OFEV et le SIF, tous les établissements financiers participants sont libres de communiquer leurs résultats individuels.

L'action du secteur financier, complémentaire aux mesures visant directement l'économie réelle, représente un levier important pour atteindre les objectifs climatiques. De même, les portefeuilles financiers « carbonés » exposent potentiellement leurs institutions financières à des risques importants, notamment compte tenu de la vulnérabilité du secteur - démontrée lors de la pandémie actuelle de COVID-19. Pour ces raisons, nous souhaiterions demander à la BCV et à la CPEV de faire preuve de transparence et de publier les résultats de ces analyses, comme le demandent d'ailleurs des élu-e-s fédéraux de tous bords politiques dans une lettre ouverte [1].

Ainsi, nous avons l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. *La BCV et la CPEV ont-elles participé aux tests menés par l'OFEV et le SIF en 2017 et en 2020 ?*
2. *Si non, pour quelles raisons ?*
3. *Si oui, la BCV et la CPEV pourraient-elles publier les résultats des tests de compatibilité climatique de 2017 et de 2020 ?*
4. *La BCV et la CPEV ont-elles fait un « stress-test » de leurs actions et obligations ?*
5. *Si oui, pourraient-elles publier le résultat de cette analyse ?*

[1] https://gerhard-andrey.verts-fr.ch/wp-content/uploads/sites/4/2020/11/Lettre_ouverte_PACTA2020.pdf

L'interpellation a été développée et renvoyée au Conseil d'Etat lors de la séance du 3 décembre 2020 du Grand Conseil.

5.2 Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Comme cela a été évoqué dans le chapitre 2.2.2. du présent document, sous la rubrique « Flux financiers », l'Accord de Paris a créé un mandat politique afin de s'assurer que les flux financiers soient mis en cohérence avec les objectifs climatiques internationaux.

Afin répondre à cette requête, le groupe de réflexion international « 2° Investing Initiative » (2DII) a développé une outil d'analyse *open source* de scénarios climatiques pour les portefeuilles financiers. Cet outil est appelé PACTA[1] et la Suisse a effectué un premier test, sur une base volontaire, réservé aux caisses de pensions et aux compagnies d'assurance.

A la suite de ce premier exercice, le Conseil fédéral avait annoncé vouloir mesurer régulièrement les progrès réalisés en matière de flux financiers respectant les engagements climatiques de la Suisse. En 2020, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et le Secrétariat d'Etat aux finances internationales (SIF) ont proposé un nouveau test de compatibilité climatique, toujours sur une base volontaire, en invitant cette fois les banques et les gestionnaires de fortune suisses, en plus des caisses de pensions et des compagnies d'assurance. Outre un nombre plus important de participants (et de la part de marché concernée), le test PACTA 2020[2] a également inclus les portefeuilles immobiliers et hypothécaires suisses. Les prêts aux entreprises suisses n'ont pas fait l'objet d'une évaluation en 2020.

Par ailleurs, le test PACTA 2020 a également fait l'objet d'une enquête qualitative sur les stratégies climatiques des participants. Le risque existe en effet que si un investisseur financier cesse d'investir dans une entreprise fortement productrice de GES, par exemple une centrale à charbon, les émissions auraient simplement pu être transférées entre les portefeuilles financiers ou entre les classes d'actifs. En somme, cette enquête vise à rassembler des preuves sur la relation entre les réductions d'émissions dans le monde réel, les actions climatiques des institutions financières et l'alignement des portefeuilles et des marchés.

Cette double approche – quantitative et qualitative – permet de mesurer avec beaucoup plus de précisions les progrès réalisés tant à un niveau micro qu'à un niveau macro. Entre 2017 et 2020, plus de 50 % des participants ayant pris part aux deux tests ont déclaré avoir pris des mesures sur la base des résultats de 2017.

Les 179 participants à ce test représentent environ 80 % du marché selon la typologie suivante :

	Participants	**Valeur du portefeuille (Mrd CHF)**		**Couverture du marché**
	#	**Actions cotées**	**Obligations d'entreprise**	**%**
Fonds de pension	106	135,0	107,5	82 %
Assurances	24	43,4	136,3	79 %
Banques	31	949,7	403,6	88 %
Gestionnaires d'actifs	14	186,8	57,6	NA
Autres	4	NA	NA	NA
Total	179	1 314,8	705,0	NA

S'il est de la liberté de chaque participant de divulguer les résultats de son test, les résultats agrégés montrent que le secteur financier suisse dans son ensemble n'est toujours pas aligné avec les objectifs climatiques de l'Accord de Paris. Si on considère les huit secteurs pertinents pour le climat[3], pas une seule institution financière suisse n'obtient de bons résultats dans plus de la moitié de ces secteurs.

Par ailleurs, plus de 70 % des participants ont déclaré utiliser au moins un type d'action climatique tel que le dialogue avec les entreprises, l'exercice des droits de vote des actionnaires des politiques d'exclusion (30 %). Cependant, plus de 50 % des investisseurs en actions cotées et plus de 70 % des investisseurs en obligations d'entreprise ayant des politiques de désinvestissement dans le charbon ont encore des expositions au charbon.

[1] *Paris Agreement Capital Transition Asssessment* - https://www.transitionmonitor.com/
[2] https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/info-specialistes/climat-et-marche-financier/pacta.html
[3] Extraction de pétrole et de gaz ; extraction de charbon ; production d'électricité ; des automobiles ; des aviations ; du transport maritime ; de l'acier ; du ciment

Ce résultat traduit la marge de progression existante entre la communication, la stratégie générale et l'action climatique réellement mise en œuvre. A noter encore que le Conseil fédéral prévoit de reconduire un test PACTA en 2022.

Afin de répondre aux questions du député Vassilis Venizelos, le Conseil d'Etat propose de répondre séparément pour ce qui est de la BCV et de la CPEV, étant entendu que leur profil et leurs résultats diffèrent.

Réponses aux questions de l'interpellation

Partie 1 – BCV

1. La BCV a-t-elle participé aux tests menés par l'OFEV et la SFI en 2017 et 2020 ?
2. Si non, pour quelles raisons ?

En juin 2020, la BCV a participé au test volontaire de compatibilité climatique PACTA (Paris Agreement Capital Transition Assessment) pour des portefeuilles d'actions et d'obligations représentatifs de sa gestion pour sa clientèle ainsi que pour son portefeuille de prêts hypothécaires. La BCV a communiqué les résultats des tests de compatibilité climatique 2020, y c. stress tests, dans le cadre de son rapport RSE 2020[1] rendu public le 29 mars 2021 (pp 46, 57-59).

Elle n'a pas participé au test organisé en 2017, réservé aux caisses de pensions et compagnies d'assurance et auquel les banques n'étaient pas invitées.

Globalement, les résultats du test PACTA sur la gestion d'actions et d'obligations pour la clientèle montre que le portefeuille agrégé de la BCV est moins exposé que ses pairs aux secteurs intensifs au carbone retenus dans le cadre de cette étude ; concernant la partie immobilière du test, le portefeuille de crédit hypothécaire de la BCV est représentatif du parc immobilier vaudois, résultat attendu au vu de sa part de marché de 30%.

Des éléments de réponse plus détaillés sont proposés ci-après avec, en première partie, un rappel des activités de la BCV dans les domaines concernés par les tests PACTA, suivi d'une présentation résumée des tests eux-mêmes et des résultats de la Banque.

3. Si oui, la BCV pourrait-elle publier les résultats des tests de compatibilité climatique 2017 et 2020 ?

Test PACTA – Partie Gestion pour la clientèle d'actions et d'obligations

Description générale du test

Le périmètre de l'analyse effectuée par PACTA comprend les actions et obligations d'entreprises situées dans les huit secteurs les plus « pertinents » sous l'angle du climat.

Il est à relever que des questions de méthodologie liées au test limitent la pertinence de comparaison entre pairs (notamment : la définition par chaque institution participante et selon des critères qui lui sont propres du périmètre de portefeuilles soumis au test ; manque d'une exigence de transparence sur les actions et obligations détenues dans les fonds de placement).

De plus, le périmètre de l'analyse effectuée par PACTA exclut des segments qui seraient pertinents, comme les obligations gouvernementales, les matières premières ou le *Private Equity* (probablement par manque de données disponibles).

Enfin, le test se concentre sur les montants investis sans tenir compte, dans cette partie quantitative, de l'activité de dialogue actionnarial (vote et engagement), dont l'impact est pourtant reconnu.

[1] https://www.bcv.ch/content/download/25957/414112/version/12/file/BCV_RSE2020-Web.pdf

Résultats du test de compatibilité climatique pour la BCV

La BCV a soumis 24 portefeuilles représentatifs de sa gestion pour la clientèle, dont les actifs sous gestion totalisent CHF 8,6 milliards (soit 35,6% du total des actifs dont la gestion lui a été déléguée).

Malgré les limites méthodologiques susmentionnées, les résultats montrent que :

- Le portefeuille agrégé de la BCV est moins exposé aux secteurs intensifs au carbone retenus dans le cadre de cette étude (seulement 5,62% des actions et 6,75% des obligations d'entreprises) que ses pairs (en moyenne, 7,62% des actions et 7,98% des obligations d'entreprises – cf. figure 1). Ce résultat s'explique, entre autres, par les initiatives climatiques prises par la BCV (notamment l'adoption d'indices de référence ESG et l'exclusion des sociétés dont au moins 30% des revenus proviennent du charbon thermique et de la gestion en actions), qui ont permis de diminuer l'exposition des portefeuilles à ces secteurs.

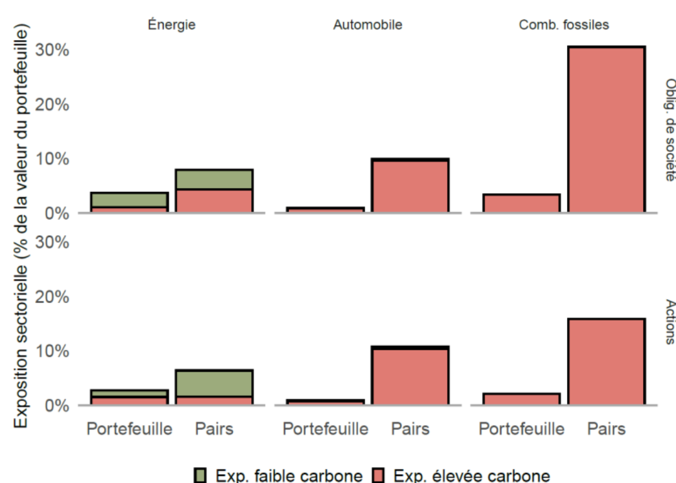


Figure 1. Exposition aux secteurs pertinents pour le climat : les portefeuilles gérés par la BCV sont moins exposés que ceux de ses pairs

- Parmi les secteurs pertinents pour le climat, l'exposition de la BCV aux entreprises dont l'intensité carbone est élevée se situe proche de la médiane des établissements bancaires (cf. figures 2 et 3)

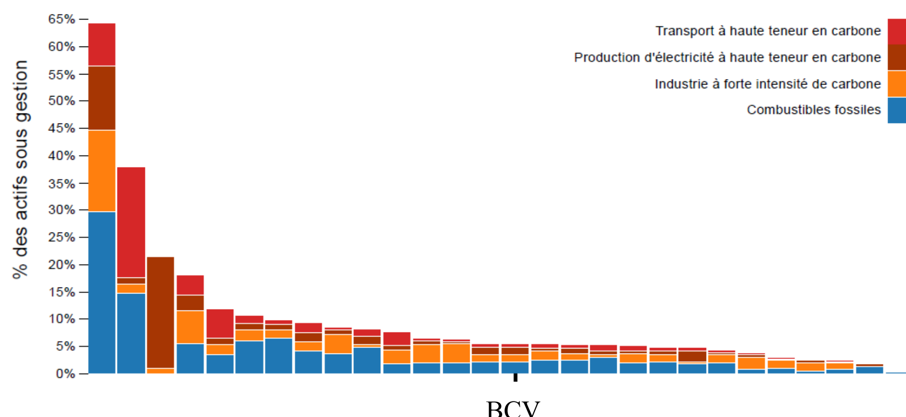


Figure 2. Exposition des actions aux entreprises à haute intensité carbone parmi les secteurs d'activité pertinents pour le climat : la BCV se situe en quatorzième position sur 27 établissements bancaires, proche de la médiane.

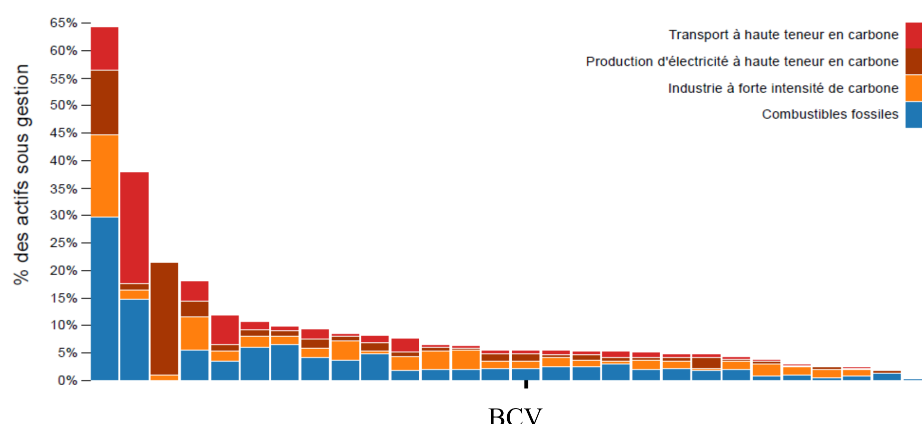


Figure 3. Exposition des obligations d'entreprises à haute intensité carbone parmi les secteurs d'activité pertinents pour le climat : la BCV se situe en douzième position sur 28 établissements bancaires.

Test PACTA – Portefeuille de prêts hypothécaires

Contexte

En ligne avec la volonté de réduire les émissions de CO_2 en Suisse, le projet de nouvelle loi sur le CO_2, refusée lors du référendum en 2021, présentait de nouvelles exigences dès 2023 pour les bâtiments :

- Les nouveaux bâtiments ne devraient, en principe, pas générer d'émissions de CO_2 issues de combustibles fossiles.
- Pour les anciens bâtiments, en cas de remplacement de l'installation de production de chaleur, les émissions de CO_2 issues des combustibles fossiles ne devront pas dépasser 20 kilogrammes d'émissions par mètre carré au cours d'une année (ce chiffre est réduit de 5 kilogrammes par mètre carré d'émissions de CO_2 tous les cinq ans).

Dans ce contexte, l'Office fédéral de l'environnement et le Secrétariat d'État aux questions financières internationales ont mandaté la société Wüest Partner, afin d'intégrer au test de compatibilité climatique PACTA une analyse des émissions de CO_2 liées à l'immobilier.

Qualité des données utilisées pour le test

Pour la partie hypothécaire, les données sur lesquelles se base le test (issues du registre des bâtiments et logements, dont la maintenance est assurée par les Communes) sont incomplètes[1] et des hypothèses conservatrices (« pire scénario ») ont systématiquement été appliquées lorsque des informations étaient manquantes au sein du registre, induisant un biais négatif dans les résultats.

[1] Sur les données transmises par tous les participants au test PACTA 2020, environ 30% des immeubles n'ont pas pu être analysés (BCV : 32%), car aucune correspondance n'a été trouvée dans le registre des bâtiments.

Résultats de l'analyse des émissions de CO_2 du parc immobilier financé par la BCV

Selon les résultats obtenus par Wüest Partner, la valeur médiane des émissions du portefeuille hypothécaire de la BCV s'inscrit à 25,4 kilogrammes de CO_2 par mètre carré annuellement. Au vu des incertitudes évoquées ci-dessus liées à la qualité des données utilisées, cette valeur est similaire à celle estimée pour le canton de Vaud (23,6 kg/m^2 par an). Ainsi, en ligne avec sa mission cantonale, le portefeuille de crédit hypothécaire de la BCV est représentatif du parc immobilier vaudois.

4. La BCV a-t-elle fait un « stress-test » de leurs actions et obligations ?
5. Si oui pourrait-elle publier le résultat de cette analyse ?

Oui, la BCV a participé au le test de résistance climatique. Ce dernier prédit des pertes très limitées pour le portefeuille agrégé (0,91% pour les actions et 0,22% pour les obligations) en cas de scénario de transition soudain et tardif à l'horizon 2030. Aussi, la BCV serait-elle globalement moins exposée que ses concurrents au risque de transition.

Remarques finales en lien avec la BCV :

Globalement, les résultats du test PACTA sur la gestion d'actions et d'obligation pour la clientèle montre que le portefeuille agrégé de la BCV est moins exposé aux secteurs intensifs au carbone retenus dans le cadre de cette étude que ses pairs ; concernant la partie immobilière du test, le portefeuille de crédit hypothécaire de la BCV est représentatif du parc immobilier vaudois.

Au cours des années à venir, plusieurs évolutions devraient encore permettre de progressivement diminuer l'impact carbone de la gestion d'actifs pour la clientèle, dont notamment la poursuite de la mise en place du partenariat avec Ethos services ou l'extension aux portefeuilles obligataires des mesures prises en 2019 pour les actions. En 2021, la BCV a poursuivi son objectif d'intégration de critères de durabilité dans l'ensemble de sa gestion. Elle travaille également sur l'implémentation des principes de l'ASB pour l'intégration de la durabilité dans le conseil à la clientèle privée.

Dans ce cadre, elle poursuit également l'implémentation des principes de l'ASB pour l'intégration de la durabilité dans le conseil à la clientèle des particuliers[1] ainsi que le développement de la gamme « ESG Impact » afin de permettre à sa clientèle de contribuer activement au développement durable. De plus, la BCV continue d'approfondir son analyse des risques climatiques.

Partie 2 – CPEV

1. La CPEV a-t-elle participé aux tests menés par l'OFEV et la SFI en 2017 et 2020 ?
2. Si non, pour quelles raisons ?

Oui, la CPEV a participé aux deux tests de compatibilité de la politique climatique piloté par l'OFEV, en 2017 et 2020.

3. Si oui, la CPEV pourrait-elle publier les résultats des tests de compatibilité climatique 2017 et 2020 ?

Les résultats globaux ont été présentés à la presse le 9 novembre 2020. Les participants avaient accès à leurs résultats individuels à la même date.
Les résultats individuels complets de cet audit ne sont pas dans un format prévu pour être publié. Le rapport disponible ne peut pas être imprimé et n'est pas disponible sous un format exportable (PDF par exemple). En effet de nombreux champs sont dynamiques, afin de pouvoir refléter au mieux les résultats en fonction des besoins des participants. De plus, le document est très technique et nécessite un grand travail de compréhension et de vulgarisation.

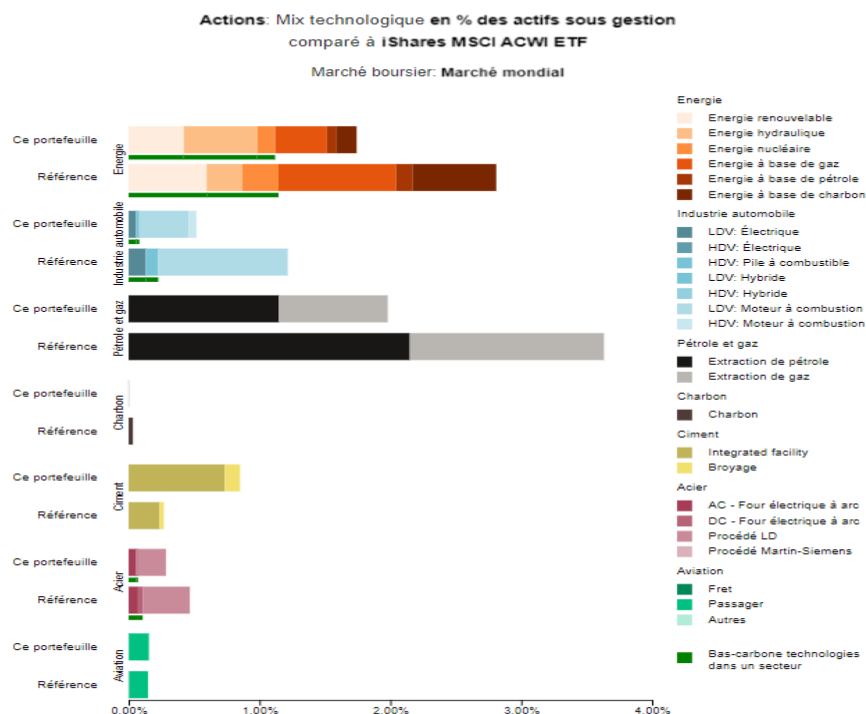
[1] https://www.swissbanking.ch/_Resources/Persistent/7/b/f/e/7bfe76e776fce8b289d43d127a7db553147fbd8c/ASB_Guide_pour_l%27int%C3%A9gration_des_facteurs_ESG_dans_le_processus_de_conseil_aupr%C3%A8s_des_clients_priv%C3%A9s_FR.pdf

Cela étant, les résultats de la CPEV sont présentés sous une forme non-dynamique ses résultats ci-dessous pour les compartiments actions (Suisses, Etrangères Développées et Emergentes) et obligations d'entreprises, comparés avec les indices de références.

Principaux résultats de l'évaluation par l'OFEV pour les investissements mobiliers

Quelle proportion du portefeuille « actions agrégées » est investie dans les secteurs liés au climat ?
Les compartiments actions (env. 30% du total des actifs) sont investis à hauteur de 6.5% dans des industries à haute teneur en carbone. Ces industries sont responsables de 60% des émissions totales de GES attribuées au portefeuille.

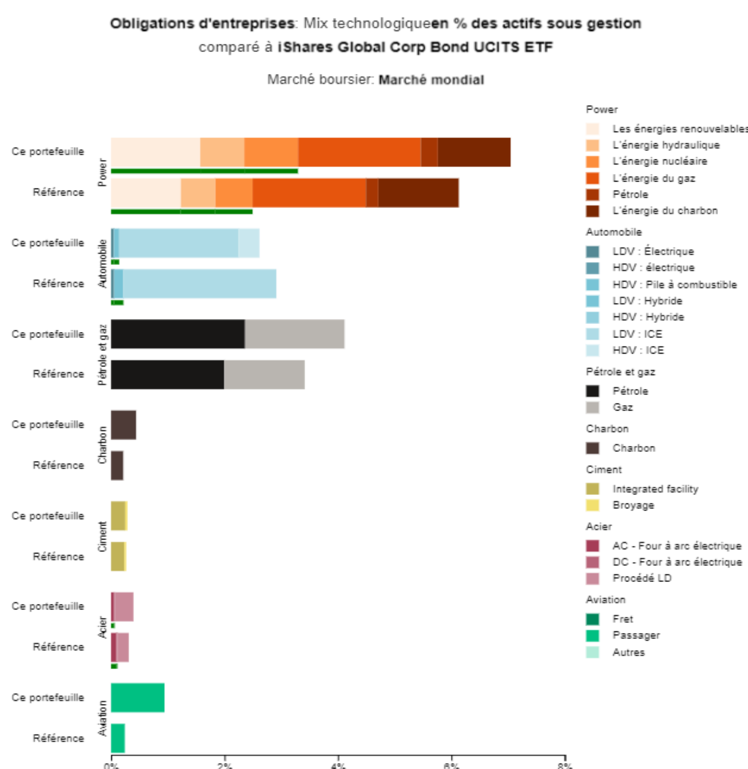
Les résultats montrent que des décisions tangibles favorables au climat ont été prises dans les actions, notamment pour l'énergie du charbon. Les secteurs les plus polluants (6.5% des actions) ont des pondérations en-deçà de l'indice de référence (9.75% MSCI World AC). La seule exception concerne le secteur du ciment, par la pondération importante des sociétés suisses (ici Holcim) dans le portefeuille global.



Quelle proportion du portefeuille « obligation d'entreprises » est investie dans les secteurs liés au climat ?

Le compartiment des obligations d'entreprises (env. 2% du total des actifs) est investi à hauteur de 16% dans des industries à haute teneur en carbone. Ces industries sont responsables de 60% des émissions totales de GES attribuées au portefeuille.

Les résultats montrent que l'exclusion des titres liés aux charbon n'a pas encore été appliquée au niveau des obligations et que le portefeuille de la CPEV est plus exposé à certains secteurs à risque pour le climat que son indice de référence. L'impact global est cependant moindre, étant donnée la petite proportion d'actifs investie dans ce compartiment.



Les plans de production des entreprises comprises dans le portefeuille correspondent-ils aux scénarios climatiques conformes à l'Accord de Paris sur le climat ?

Afin d'évaluer l'évolution au cours des cinq prochaines années des portefeuilles examinés, une estimation a été réalisée pour chaque entreprise quant à sa progression en termes d'émissions de GES. Une telle comparaison n'est possible qu'en s'appuyant sur un plan de réduction des émissions pour le secteur qui dérive des scénarios climatiques et affiche une granularité suffisante.

Des feuilles de route appropriées existent pour les secteurs de l'électricité, du charbon, du pétrole et du gaz ainsi que de l'automobile. D'une manière générale, les investissements sont encore trop nombreux dans la production d'énergie fossile et pas assez dans celle des énergies renouvelables.

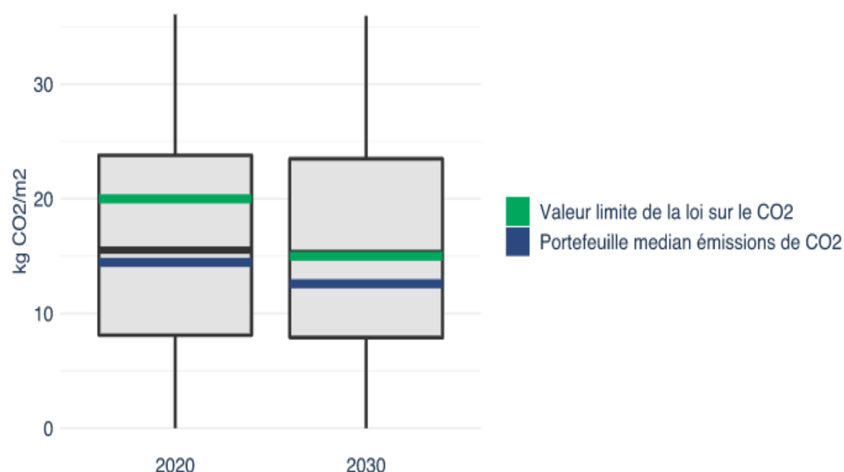
Les trajectoires sont en lien avec les indices à l'exception de la production de charbon pour les actions, dû au désinvestissement de la CPEV.

En conclusion, une bonne sélection de titres dans les secteurs liés aux énergies fossiles doit être favorisée pour aligner les flux financiers à l'Accord de Paris.

Principaux résultats de l'évaluation par l'OFEV pour les investissements immobiliers

Les données de consommation et le programme de rénovation des immeubles sous gestion à Retraites Populaires ont été transmis à l'OFEV afin d'estimer les émissions relatives de CO_2 des patrimoines notamment en regard avec la révision de la Loi sur le CO2 qui devait fixer un premier plafond 2020 d'émission relative de 20kg CO_2 /m^2 lors d'un remplacement de production de chaleur. Le test de compatibilité climatique PACTA 2020 sur les patrimoines n'est toutefois pas résilient, l'émission relative estimée basée sur de nombreuses hypothèses atteint 14.5kg/m^2 selon le graphique ci-dessous alors que le calcul SIA 2031 vérifié par le bureau Estia SA au Parc Scientifique de l'EPFL atteint 28.5kg/m^2. Les hypothèses de calculs n'ont pas pu être vérifiées auprès des mandataires de l'OFEV qui admettent une estimation trop optimiste des émissions.

L'étude PACTA met en évidence une émission relative des patrimoines légèrement inférieur de -6.9 % à la valeur moyenne de l'ensemble des bâtiments du secteur testé « Assurance » avec une médiane à 15.5 kg/m^2. Les patrimoines immobiliers se situent en 2020 légèrement en dessous de la médiane du marché ce qui est positif. Finalement, le programme de rénovation montre une évolution positive à l'horizon 2030 avec un niveau d'émission relative se rapprochant du quantile 30%.



Toutefois, la CPEV privilégie ce rapport comme un outil de travail qui permet aux caisses de pensions de trouver des chemins vers la transition énergétique et qui permet de se situer par rapport à d'autres caisses de pensions. Il s'agit d'un indicateur parmi d'autres pour le suivi notamment de sa stratégie climatique en cours d'implémentation.

A noter, que l'outil avait déjà été utilisé lors la réflexion sur l'exclusion des sociétés actives dans le charbon pour les portefeuilles actions et obligations. Il a permis de valider que l'exclusion du charbon, qui représente une petite part de la capitalisation boursière dans un portefeuille largement diversifié, avait un impact très important en termes de réduction d'intensité de CO_2 par exemple.

L'autre attrait d'une étude comme celle commandité par l'OFEV montre que de nombreux acteurs ont pris des mesures à la suite des premiers tests. Toutefois la gérante se demande dans quelle mesure l'OFEV ne pourrait pas faire une fiche signalétique résumée présentant les plus importants axes de l'analyse. Ce document permettrait de faciliter la communication et présenterait un résultat uniforme des différents participants.

Pour la CPEV, de nombreuses actions ont été prises pour le climat depuis 2018, pour finalement aboutir à la stratégie climatique de 2020 présenté plus en détail dans le rapport du Conseil d'Etat au postulat Jean-Michel Dolivo et consorts (chapitre 3). Il s'agit à ce stade de l'engagement le plus important de la Caisse en faveur du climat, avec notamment la fixation d'objectifs ambitieux tant pour les actions que pour l'immobilier direct.

Dans la mesure 4.1 Evaluation et adaptation des investissements indiciels de la stratégie climatique, les résultats de l'étude OFEV sont mentionnés comme étant un indicateur de suivi. Les indicateurs seront présentés de manière annuelle aux membres du CA de la CPEV pour s'assurer du bon suivi des engagements pris.

4. La CPEV a-t-elle fait un « stress-test » de leurs actions et obligations ?
5. Si oui pourrait-elle publier le résultat de cette analyse ?

Oui, les données sont les suivantes :

-0.72% pour les actions et -0.29% pour les obligations, soit 1.01% du total du portefeuille analysé.
Par rapport au bilan de la Caisse au 31.12.2019, cela représente une perte potentielle d'env. 0.21%.

Les hypothèses portent sur une transition tardive (en 2030) et volatile, sans capacité d'interagir, qui ferait suite à une surproduction d'énergies non renouvelables. Le marché doit ensuite agir rapidement pour une mise en conformité avec l'Accord de Paris notamment pour la maîtrise du réchauffement climatique.

Pour comparaison, la majorité des portefeuilles analysés ferait face à une perte d'env. 5%, même si la distribution est très large (de -20% à +5%).

Les conclusions sont que les secteurs des énergies fossiles sont à risques et que les secteurs des énergies renouvelables doivent être favorisées pour éviter cette hypothétique perte de valeur des portefeuilles. Il n'y a pas plus de détail sur ce stress-test dans le rapport.

Remarques finales en lien avec la CPEV

Le Conseil d'Etat tient à rappeler que la première mission de la CPEV est de fournir des prestations de retraite pour les assurés et les couvrir contre les risques liés au décès et à l'invalidité. Pour le Conseil d'Etat, cette garantie passe par des rendements raisonnables mais aussi par des investissements pérennes et donc limitant autant que possible à la fois sa contribution et son exposition au changement climatique

Le Conseil d'Etat est donc convaincu du bienfondé des engagements forts en matière d'ESG pris par la CPEV et son conseil d'administration, largement renforcé d'un point de vue climatique par l'adoption d'une stratégie spécifique en septembre 2020. Le caractère ambitieux de cette stratégie repose aussi dans son caractère évolutif. En effet, non seulement elle fixe des objectifs concrets et précis, mais elle ambitionne aussi de trouver les meilleurs outils scientifiques pour s'assurer que les choix d'investissement contribuent réellement à diminuer les émissions de gaz à effet de serre. Par exemple, la CPEV a un projet en cours avec E4S qui est un pôle de compétences qui regroupe 3 instituts d'excellence académique (IMD, UNIL et EPFL) afin de produire des études abouties qui s'intéressent à savoir comment les investisseurs peuvent faire la différence face à la problématique du climat.

En conclusion, le Conseil d'Etat est satisfait des engagements en la matière pris par la CPEV et la félicite des résultats effectifs constatés, puisqu'au 31.12.2020 le portefeuille est déjà quasiment au niveau visé à l'horizon 2025.

6. CONSÉQUENCES

6.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Si l'initiative devait être acceptée, plusieurs dispositions d'application devraient être adoptées pour permettre la mise en œuvre du texte.

6.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

A ce stade, il n'est pas possible d'estimer le coût financier précis des mesures qui découleraient de l'initiative. Ces coûts devront être précisés dans chacun des futurs Plans climat, EMPL ou EMPD en lien avec les objectifs fixés. Il est cependant à attendre qu'une meilleure prise en compte des impacts climatiques dans les décisions politiques nécessitera de développer des outils d'analyse spécifiques et de renforcer les compétences en la matière.

De manière générale, il est à rappeler que le coût de l'inaction en matière de mesures de protection du climat sera toujours supérieur au coût de l'action.

6.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Les changements climatiques entraîneront des coûts importants en termes d'infrastructures, de santé publique et animale ou de lutte contre les dangers naturels. Comme ces enjeux climatiques affectent d'ores et déjà l'ensemble de la planète, il est probable que des impacts profonds touchent certaines économies et engendrent des forts mouvements de population. Réduire les émissions de GES permettant ainsi d'atténuer les changements climatiques reste l'approche la plus sûre pour limiter les incertitudes.

6.4 Personnel

A l'instar de 6.2, les différentes mesures découlant d'une éventuelle mise en œuvre de l'initiative devront faire de leur analyse propre en termes de besoins en ressources humaines.

6.5 Communes

En cas d'acceptation de l'initiative, les communes devront mettre en place des plans d'action pour atteindre la neutralité carbone au plus tard en 2050, avec des plans visant des objectifs intermédiaires en 2030 et 2040. Elles resteront libres des mesures qu'elles choisissent et d'éventuels renforcements de politiques publiques les concernant seront adoptés politique publique par politique publique selon les processus usuels. Il n'y aura par ailleurs aucun automatisme d'application entre les mesures cantonales et communales (principe d'autonomie des communes). Le soutien mis en place à ce jour (PECC, appui technique, personne dédiée, etc.) sera certainement appelé à être étendu.

S'agissant des participations dans les personnes morales, au même titre que pour l'Etat, il s'agira de prévoir que les lettres de mission soient modifiées pour que les représentants des communes veillent à ce que des stratégies de décarbonation des activités de la personne morale soient mises en place.

Un groupe de travail commun avec les communes sera établi, le cas échéant, pour l'élaboration des dispositions d'application touchant les communes.

6.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Les enjeux climatiques, énergétiques et environnementaux sont directement concernés par le texte de l'initiative. La mesure stratégique n° 25 du Plan climat vaudois « Etablir les conditions cadres pour la mise en œuvre du Plan climat (gouvernance, finances, base légale et réglementaire) » se verrait renforcée par l'inscription constitutionnelle de la politique climatique cantonale et par les dispositions d'application qui en découleraient. Le champ de l'initiative touchant également les personnes morales dans lesquelles l'Etat détient des participations, la mesure stratégique n°24 « Un Etat qui vise l'exemplarité : Etat partenaire » serait également concernée.

Une prise en compte accrue des enjeux climatiques (réduction des GES, adaptation aux changements climatiques) ainsi que de la biodiversité telles qu'ils figurent dans le texte de l'initiative serait également de nature à contribuer à de nombreux objectifs de l'Agenda 2030 cantonal (en particulier IIa, IIb, IIc, IId, IIIa, IIIb, IIIc, IIId, IIIe, IVb, IVc, Va, Vb, Vc, Vd, Ve, IXa, IXb, Xb et Xf).

6.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Le programme de législature 2017-2022 prévoit plusieurs actions en faveur d'une politique climatique cohérente par rapport aux lignes directrices fédérales et internationales, de la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050 et la gestion durable de la biodiversité (mesure 1.17). Cette initiative renforcerait ces enjeux au niveau constitutionnel.

L'initiative introduisant la prise en compte du climat et de la biodiversité comme but fondamental de l'Etat, ainsi que de l'urgence environnementale dans ses activités, elle pourrait influencer la pondération des intérêts en présence dans le cadre de la future révision totale du PDCn.

6.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

6.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

6.10 Incidences informatiques

Néant.

6.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

6.12 Simplifications administratives

Néant.

6.13 Protection des données

Néant.

6.14 Autres

Néant.

7. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat l'a affirmé en adoptant sa Stratégie pour la protection du climat en juin 2020 : il souhaite pleinement respecter les engagements que la Suisse a pris dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat. Il estime également, au même titre que l'initiative, que la lutte contre le déclin de la biodiversité et la préservation du climat doivent être menées de front et de manière coordonnée.

En présentant le présent préavis positif à l'initiative populaire cantonale « Pour la protection du climat », une majorité du Conseil d'Etat souhaite ainsi renforcer le cadre normatif par l'inscription de la neutralité carbone d'ici à 2050 dans la constitution cantonale. Le texte proposé par l'initiative donnerait ainsi un mandat constitutionnel à ce que l'action de l'Etat, des communes, et des personnes morales dans lesquelles ils détiennent des participations, contribue pleinement à répondre à l'enjeux climatique. Il appartiendra ensuite à la législation d'application et aux prochaines générations de Plans climat de clarifier les outils et les mesures à adopter selon les processus démocratiques usuels.

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- de prendre acte du présent Préavis sur l'initiative populaire "Pour la protection du climat"
- d'adopter le projet de décret ci-joint ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur l'initiative populaire "Pour la protection du climat"
- d'adopter le rapport du Conseil d'Etat au postulat Jean-Michel Dolivo et consorts – Pour contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique, la Caisse de pension de l'Etat de Vaud (CPEV) doit désinvestir les énergies fossiles ! (15_POS_149)
- d'adopter le rapport du Conseil d'Etat au postulat Vassilis Venizelos et consorts – Placement de la BCV : pas de pétrole mais des idées ! (20_POS_212).